DAS RECHT AUF BERUFLICHE BILDUNG IN DER ARBEITSFÖRDERUNG

– Das Spannungsverhältnis zwischen Rechtsansprüchen des Einzelnen und staatlicher Gewährung von Rechtspositionen –

INAUGURAL-DISSERTATION

zur
Erlangung des Grades eines Doktors
der Rechte
durch die
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
Bonn

vorgelegt von
KLAUS BÜTTNER
aus Bonn

Tag der Promotion: 1. Juli 1985

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546505_0025

DAS RECHT AUF BERUFLICHE BILDUNG IN DER ARBEITSFÖRDERUNG

– Das Spannungsverhältnis zwischen Rechtsansprüchen des Einzelnen und staatlicher Gewährung von Rechtspositionen –

INAUGURAL-DISSERTATION

zur
Erlangung des Grades eines Doktors
der Rechte
durch die
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
Bonn

vorgelegt von
KLAUS BÜTTNER
aus Bonn

Tag der Promotion: 1. Juli 1985

Dekan: Professor Dr. Knütel
Erstreferent: Professor Dr. Baron von Maydell
Zweitreferent: Professor Dr. Fenn

Tag der mündlichen Prüfung: 1. Juli 1985

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Gliederung	I
Abkürzungsverzeichnis	XIII
Ausarbeitung Das Recht auf berufliche Bildung in der Arbeitsförderung - Das Spannungsverhältnis zwischen Rechtsansprüchen des Einzelnen und staatlicher Gewährung von Rechtspositionen -	1
Anhang Anordnung Fortbildung und Umschulung - Auszug -	187
Literaturverzeichnis	192
Entscheidungen des Bundessozialgerichts	2o3
Entscheidungen der Landessozialgerichte	2o3
Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	2o4
Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts	2o4
Bundestagsdrucksachen	2o4
Bundesratsdrucksache	2o4

Gliederung

Seite

Das Recht auf berufliche Bildung in der Arbeitsförderung
- Das Spannungsverhältnis zwischen Rechtsansprüchen des Einzelnen und staatlicher Gewährung von Rechtspositionen -

Teil 1:

Die Entwicklung zu "sozialen Rechten" in der Arbeitsförderung 1

A. Der Stellenwert beruflicher Bildung im AFG von 1969 verglichen mit dem im AVAVG 1

a. Such- und Wahlaufgabe des Einzelnen im staatlich vorgegebenen Spektrum beruflicher Bildung im AVAVG 1

b. Vorrangigkeit von Arbeitsvermittlung vor Arbeitslosenversicherung aus fiskalischer Sicht im AVAVG 3

c. Breite - berufliche - Bildung als Voraussetzung für selbstbestimmte Berufsentscheidung sowie berufliche Mobilität 4

d. Förderung individueller beruflicher Bildung als Verpflichtung des Staates im AFG 6

B. Der Rechtsanspruch auf berufliche Bildung und seine Ausformulierung in sozialrechtlichen Rahmenregelungen 6

a. Aussagen in den Materialien zum AFG zum Recht auf berufliche Bildung 6

b. Der Umfang der Rechtsposition des Einzelnen, wie er sich aus den grundlegenden Normen des AFG ableitet 9

aa. Das Recht des Einzelnen und die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung - § 1 AFG 1o

bb. Maßnahmen zur Gestaltung des Arbeitsmarktes - § 2 AFG 13

aaa. Sicherung und Verbesserung der beruflichen Mobilität des Einzelnen 14

Seite

bbb. Maßnahmen für Erwerbstätige 15

cc. Verpflichtung des Staates in §§ 1, 2 AFG zu aktiver Förderung der beruflichen Bildung des Einzelnen 16

c. Bedeutung des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches von 1975 für Rechtsansprüche in der Arbeitsförderung 17

aa. Verhältnis des SGB-AT zum AFG 17

bb. Ziele des Gesetzgebers im SGB-AT 18

cc. Sozialrechtliche Grundpositionen - § 1 SGB-AT 18

dd. Einfluß der sozialen Rechte nach § 2 SGB-AT auf das Recht der beruflichen Bildung im Arbeitsförderungsgesetz 2o

d. Bedeutung des "Rechts auf Arbeit" für das Recht der beruflichen Bildung in der Arbeitsförderung 22

C. Verstärkte Rechtsposition des Einzelnen in neueren sozialrechtlichen Kodifikationen 24

Teil 2:

Die individuelle Förderung der beruflichen Bildung im Arbeitsförderungsgesetz Darstellung und Analyse der Gesetzesänderungen von 1969-1984 25

A. Das Arbeitsförderungsgesetz 1969 25

a. Die berufliche Bildung nach § 33 AFG 25

aa. Begriff der beruflichen Bildung 27

bb. Begriff der Allgemeinbildung 27

cc. Überwiegender Bezug zur Berufswelt als Abgrenzungskriterium 28

Seite

b. Begriffliche Abgrenzung der einzelnen Maßnahmen der beruflichen Bildung 29

aa. Ausbildung nach § 4o AFG 32

aaa. Förderungsfähiger Personenkreis 32

bbb. Art der Förderung 33

bb. Fortbildung nach §§ 41 ff. AFG 33

aaa. Förderungsfähiger Personenkreis 36

bbb. Art der Förderung 37

cc. Umschulung nach § 47 AFG 37

aaa. Förderungsfähiger Personenkreis 39

bbb. Art der Förderung 39

dd. Einarbeitung nach § 49 AFG 4o

aaa. Förderungsfähiger Personenkreis 41

bbb. Art der Förderung 42

c. Gesetzliche Anforderungen an den Antragsteller auf Leistungen zur individuellen Förderung der beruflichen Bildung 42

aa. Der Zielkonflikt nach § 36 AFG 42

bb. Die Eignung des Antragstellers 43

cc. Die Zweckmäßigkeit der Förderung 44

d. Die Konkretisierung der Vorschriften der beruflichen Bildung durch die nach § 39 AFG erlassene Anordnung 46

aa. Rechtsqualität der Anordnung 47

bb. Der durch § 39 AFG gegebene Regelungsspielraum in der Anordnung 48

aaa. Voraussetzungen, Art und Umfang der Förderung 48

bbb. Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse des Antragstellers 49

Seite

ccc. Berücksichtigung des vom Antragsteller mit der beruflichen Bildung angestrebten Ziels 49

ddd. Berücksichtigung des Zwecks der Förderung 5o

eee. Berücksichtigung von Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes 5o

e. Die Rechtssphäre des Einzelnen im Text der Anordnung 51

B. Erstes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 22.12.1969 - Loslösung des Unterhaltsgeldanspruches vom Arbeitslosengeld 53

C. Änderungen der Anordnung Fortbildung und Umschulung vom 9. September 1971 54

a. Voraussetzungen für interessengebundene Maßnahmen nach § 4 AFuU 54

b. Voraussetzungen für Einarbeitungszuschüsse nach § 9 AFuU 54

c. Zugangsvoraussetzungen zur beruflichen Bildung für den Einzelnen nach § 7 AFuU 55

D. Änderungen der Anordnung Fortbildung und Umschulung vom 19.12.1973 56

a. Voraussetzungen für interessengebundene Maßnahmen nach § 4 AFuU 56

b. Zugangsvoraussetzungen zur beruflichen Bildung für den Einzelnen nach § 7 AFuU 57

c. Zweckmäßigkeit der beruflichen Bildung nach § 8 AFuU 58

E. Änderungen in der Höhe des Unterhaltsgeldes im Arbeitsförderungsgesetz durch das Einführungsgesetz zum Einkommensteuerreformgesetz vom 1.1.1975 Wiederannäherung des Unterhaltsgeldanspruchs an das Arbeitslosengeld 58

Seite

F. Änderungen der Anordnung Fortbildung und Umschulung vom 27.2.1975 6o

a. Zugangsvoraussetzungen zur beruflichen Bildung für den Einzelnen nach § 7 AFuU 6o

aa. Zugangsvoraussetzung für Nicht-Beitragszahler 6o

bb. Zugangsvoraussetzung für jüngere Arbeitnehmer 6o

b. Verhältnis von Anordnungsänderung zu Gesetzesänderung 61

G. Änderungen im Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur im Geltungsbereich des Arbeitsförderungs- und des Bundesversorgungsgesetzes (HStruktG - AFG, 1975) für den Bereich der individuellen Förderung der beruflichen Bildung 61

a. Zweck des HStruktG - AFG 61

b. Änderungen bei den Voraussetzungen der Ausbildung nach § 4o AFG 63

aa. Förderungsfähiger Personenkreis 63

bb. Art der Förderung 63

c. Änderungen bei den Voraussetzungen der Fortbildung nach §§ 41 ff. AFG 64

aa. Förderungsfähige Maßnahmen 64

bb. Förderungsdauer 65

d. Änderungen bei den Voraussetzungen der beruflichen Umschulung nach § 47 AFG 66

e. Änderungen bei den Voraussetzungen des Einarbeitungszuschusses nach § 49 AFG 66

f. Änderung bei den gesetzlichen Anforderungen an den Antragsteller auf Leistungen zur individuellen Förderung der beruflichen Bildung 66

Seite

aa. Absicht des Antragstellers zur Verrichtung einer die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung im Anschluß an die berufliche Bildung 67

bb. Aussicht auf erfolgreiche Teilnahme an der Maßnahme der beruflichen Bildung 67

cc. Interessenabwägung im Hinblick auf die Ziele des § 2 AFG 68

dd. Schulung aus Mangelberuf nur bei Vorliegen schwerwiegender persönlicher Gründe 68

g. Voraussetzung von Vortätigkeit für den Förderungsanspruch nach § 42 AFG 69

h. Änderungen beim Unterhaltsgeldanspruch 71

aa. Ziel des Gesetzgebers 71

bb. Aufsplittung des Unterhaltsgeldanspruchs in der Höhe 71

aaa. Notwendige Förderung nach § 44 Abs. 2 AFG 71

bbb. Zweckmäßige Förderung nach § 44 Abs. 2a AFG 73

ccc. Wegfall des Anschluß-Uhg nach § 44 Abs. 5 a.F. AFG 74

ddd. Wegfall der Darlehensförderung nach §§ 46, 48 AFG 74

i. Förderungsfähiger Personenkreis nach § 46 AFG 74

aa. Erfordernis einer beitragspflichtigen Vorbeschäftigung nach § 46 Abs. 1 AFG 74

bb. Ausnahmen vom Erfordernis einer beitragspflichtigen Vortätigkeit nach § 46 Abs. 2 AFG 75

j. Interessengebundenheit von Maßnahmen nach § 43 Abs. 2 AFG 76

k. Änderungen im Bereich der Anordnung nach § 39 AFG 77

Seite

H. Änderungen im 5. Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (1979) für den Bereich der individuellen Förderung der beruflichen Bildung 79

a. Zweck des 5. ÄndG 79

b. Einführung von kurzfristigen Bildungsmaßnahmen für Arbeitslose nach § 4oa AFG 8o

c. Einführung von kurzfristigen Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten nach § 41a AFG im Bereich der beruflichen Fortbildung 82

d. Ausnahmeregelungen beim förderungsfähigen Personenkreis nach § 42 AFG im Bereich der beruflichen Fortbildung und Umschulung 83

e. Änderungen bei den Voraussetzungen des Einarbeitungszuschusses nach § 49 AFG 85

f. Änderungen bei den gesetzlichen Anforderungen an den Antragsteller auf Leistungen zur individuellen Förderung der beruflichen Bildung 86

aa. Förderungsausschluß bei Bildungsmaßnahmen, die nicht zur Unterbringung auf dem Arbeitsmarkt führen, § 36 AFG 86

bb. Förderungserweiterung bei Bildungsmaßnahmen, die auf einen Mangelberuf hin qualifizieren, § 44 AFG 87

cc. Erweiterte Förderung von Nichtbeitragszahlern nach § 46 AFG 88

g. Änderungen im Bereich der Anordnung nach § 39 AFG 89

I. Änderungen im Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung (AFKG, 1982) für den Bereich der individuellen Förderung der beruflichen Bildung 9o

a. Zweck des AFKG 9o

b. Festlegung von Bildungsmaßnahmen nach § 33 AFG 91

Seite

c. Änderungen bei den Voraussetzungen für die Förderung der Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Bildung nach § 34 AFG 93

d. Einschränkungen des förderbaren Personenkreises beim Einarbeitungszuschuß nach § 49 AFG 94

e. Änderungen bei den gesetzlichen Anforderungen an den Antragsteller auf Leistungen zur individuellen Förderung der beruflichen Bildung 95

aa. Einschränkungen bei der Förderungshöhe nach § 44 Abs. 1 AFG 95

bb. Darlehensförderung nach § 44 Abs. 2a AFG 95

cc. Einschränkung der Förderung von Nichtbeitragszahlern nach § 46 AFG 96

f. Änderungen im Bereich der Anordnung nach § 39 AFG 97

J. Änderungen im Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie über die Verlängerung der Investitionshilfeabgabe (Haushaltsbegleitgesetz 1984) für den Bereich der individuellen Förderung der beruflichen Bildung 1oo

a. Ziel des Gesetzes 1oo

b. Änderungen bei der Höhe des Unterhaltsgeldanspruchs nach § 44 AFG 1o1

aa. Unterhaltsgeld als Zuschuß nach § 44 Abs. 2 AFG 1o1

bb. Unterhaltsgeld als Darlehen nach § 44 Abs. 2a AFG 1o1

c. Änderungen beim Einarbeitungszuschuß nach § 49 AFG 1o3

aa. Einarbeitung beim gegenwärtigen Arbeitgeber nach § 49 Abs. 1 AFG 1o3

bb. Änderungen bei der Höhe des Einarbeitungszuschusses nach § 49 Abs. 2 AFG 1o4

Seite

Teil 3:

Entwicklungslinien in den gesetzlichen Vorschriften zur Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung und die daraus resultierenden Veränderungen der Rechtspositionen des Einzelnen 1o5

A. Die Veränderung der Rechtspositionen des Einzelnen und der des Staates am Beispiel der Entwicklung des § 33 AFG 1o5

a. Prinzip des Rechtsanspruchs in der ersten Gesetzesfassung von 1969 1o5

b. Steuerungsmöglichkeiten der beruflichen Bildung durch den Staat in der Fassung des Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetzes (AFKG) von 1982 1o6

B. Die Bedeutung der Veränderung der haushaltspolitischen Ausgangslage für die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung am Beispiel der Entwicklung des Unterhaltsgeldanspruches nach § 44 AFG 1o8

a. Unterhaltsgeld als finanzieller Anreiz, die Bildungsförderung in Anspruch zu nehmen, in der ersten Gesetzesfassung von 1969 1o8

b. Die Festschreibung von Voraussetzungen für die Gewährung von Unterhaltsgeld in den Gesetzesfassungen bis zum Haushaltsbegleitgesetz 1984 1o9

C. Die Bedeutung der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes für den Anspruch auf Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung am Beispiel der Entwicklung des § 36 AFG 112

a. Vorrang der Eignung des Antragstellers vor Arbeitsmarktentwicklungen in der ersten Gesetzesfassung von 1969 112

b. Vorrang der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit der Förderung in der Fassung des 5. Änderungsgesetzes von 1979 113

Seite

aa. Erfordernis der konkreten Beschäftigungsmöglichkeit nach erfolgter beruflicher Bildung 113

bb. Einschränkung der Umschulungsmöglichkeit aus einem Mangelberuf 116

D. Bedeutung der Sozialwissenschaften für die Definition der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit beruflicher Bildung 121

E. Die Einfügung neuer Förderungsinstrumente im Bereich der beruflichen Fortbildung und Umschulung und ihr Einfluß auf die Rechtsposition des Einzelnen 125

a. Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten nach § 41a AFG 125

b. Der Einarbeitungszuschuß nach § 49 AFG 13o

F. Die Möglichkeiten der Inanspruchnahme der Leistungen zur Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung für den einzelnen Erwerbstätigen i.S. von § 2 AFG aufgrund der Rechtslage nach dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 135

a. Der Beitragszahler 136

aa. Der arbeitslos gewordene Beitragszahler 136

bb. Der arbeitsuchende Beitragszahler 137

b. Der Absolvent des allgemeinen Bildungssystems 138

c. Der Bildungswillige aus der "Stillen Reserve" 139

d. Der Bezieher von Sozialhilfe 139

e. Im AFG enthaltene Möglichkeiten der Umgehung des § 46 AFG 139

Seite

Teil 4:

Leistungsansprüche des Einzelnen und ihre Verankerung im Grundgesetz 142

A. Der Normzweck der Vorschriften des AFG 142

B. Grundgesetz und Bildungsförderung 143

a. Das (subjektive) Recht auf Bildung 144

b. Die Bedeutung des Sozialstaatsprinzips nach Art. 2o Abs. 1 GG für die Rechtspositionen des Einzelnen 145

c. Das veränderte Grundrechtsverständnis und seine Bedeutung für die Bildungsförderung 146

d. Der Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG als mögliche Grenze für die Gestaltungsfreiheit des Staates 15o

e. Das Freiheitsrecht auf freie Wahl des Berufs nach Art. 12 GG und seine Bedeutung für die Rechtsposition des Einzelnen im Bereich der beruflichen Bildung 152

f. Grundgesetzlicher Auftrag zur Weiterentwicklung des Rechts der beruflichen Bildung 153

C. Auswirkungen der Finanzlage der öffentlichen Haushalte auf die Ansprüche des Einzelnen auf Förderung der beruflichen Bildung 157

a. Beachtung des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" nach Art. 1o9 Abs. 2 GG 157

b. Die Bedeutung von § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft für die Förderung der beruflichen Bildung 159

c. Beachtung des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" und Ziele der §§ 1, 2 AFG 161

Seite

d. Rechtmäßigkeit der Änderungsgesetze im Bereich der beruflichen Bildung 17o

D. Das Versicherungssystem als Hemmnis für aktive Arbeitsmarktpolitik 173

a. Finanzierungsaspekte der Arbeitsmarktpolitik 175

b. Antizyklische Fortbildung und ihre Kosten 177

c. Ausgliederung der Ausbildungsförderung aus dem AFG 178

d. Vereinheitlichung des Leistungssystems im AFG 179

Schlußbemerkung/Folgerungen 183

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	= andere Ansicht
a.a.O.	= am angegebenen Ort
ABA	= Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, Zeitschrift
ABM	= Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
a.F.	= alte Fassung
AFG	= Arbeitsförderungsgesetz
AFKG	= Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz
AFuU	= Anordnung über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	= Artikel
AuB	= Arbeit und Beruf, Zeitschrift
AVAVG	= Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BA	= Bundesanstalt für Arbeit
BArbBl	= Bundesarbeitsblatt
BayVBl	= Bayerische Verwaltungsblätter
BB	= Der Betriebsberater, Zeitschrift
BBiG	= Berufsbildungsgesetz
Bd	= Band
BeitrAB	= Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
Berl.Verf	= Verfassung des Landes Berlin
BGBl	= Bundesgesetzblatt
BMA	= Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
Breithaupt BSG	= Entscheidungen aus dem Sozialrecht
BSG	= Bundessozialgericht
BSGE	= Entscheidungen des Bundessozialgerichts, amtliche Sammlung
BT	= Bundestag
BT-Drucksache (Drs.)	= Bundestagsdrucksache
BR-Drucksache (Drs.)	= Bundesratsdrucksache

BVBl	= Bundesversorgungsblatt - Beilage zum Bundesarbeitsblatt
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, amtliche Sammlung
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	= Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, amtliche Sammlung
DB	= Der Betrieb, Zeitschrift
ders.	= derselbe
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift
DVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt, Zeitschrift
F.u.U.	= Fortbildung und Umschulung
GG	= Grundgesetz
Hess. Verf.	= Verfassung des Landes Hessen
Hrsg.	= Herausgeber
HStruktG	= Haushaltsstrukturgesetz
IAO, ILO	= Internationale Arbeitsorganisation, Genf = International Labour Organisation
Jg.	= Jahrgang
JUS	= Juristische Schulung, Zeitschrift
JZ	= Juristenzeitung, Zeitschrift
LSG	= Landessozialgericht
MittAB	= Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
m.w.N.	= mit weiteren Nachweisen
n.F.	= neue Fassung
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift, Zeitschrift
NRW Verf.	= Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
RdErl	= Runderlaß
Rspr.	= Rechtsprechung
Saarl. Verf.	= Verfassung des Saarlandes
SGB (AT)	= Sozialgesetzbuch (Allgemeiner Teil)
Soz. Fortschritt	= Sozialer Fortschritt, Zeitschrift

SozR	= Sozialrecht, Rechtsprechung und Schrifttum, bearbeitet von den Richtern des Bundessozialgerichts
StabG	= Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
UHG	= Unterhaltsgeld
UTB	= Universitätstaschenbücher
Verf.	= Verfassung
vgl.	= vergleichen
Vorbem.	= Vorbemerkung
VVDStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer

Das Recht auf berufliche Bildung in der Arbeitsförderung

Das Spannungsverhältnis zwischen Rechtsansprüchen des Einzelnen und staatlicher Gewährung von Rechtspositionen

Teil 1: Die Entwicklung zu "sozialen Rechten" in der Arbeitsförderung

A. Der Stellenwert beruflicher Bildung im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 verglichen mit dem im Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) von 1927

a. Such- und Wahlaufgabe des Einzelnen im staatlich vorgegebenen Spektrum beruflicher Bildung im AVAVG

Die berufliche Bildung in ihren Gestaltungsformen Ausbildung, Weiterbildung, Fortbildung und Umschulung hat im Arbeitsförderungsgesetz von 1969 einen neuen Stellenwert im System der Arbeitsmarktpolitik erhalten. Für den Einzelnen bedeuten die neu erlassenen Gesetzesvorschriften Anreiz zu beruflicher Mobilität. Das einzelne Individuum wechselt vom Erwerbstätigen- oder Arbeitslosenstatus in den Status eines Teilnehmers an einer Bildungsmaßnahme[1].

Von internationalen Stellen, wie dem Europarat, der OECD und der UNESCO wird darauf hingewiesen, daß das gegenwärtige System der einmaligen schulischen bzw. beruflichen Ausbildung als Grundlage für ein ganzes Ar-

---

1) Kaiser, in Konzepte der Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Konzepte), S. 397 ff. (426)

beitsleben infolge des fortgesetzten Wandels von Wirtschaft, Wissenschaft und Technik, den Anforderungen des Arbeitsmarktes nicht mehr gewachsen ist. An seine Stelle muß ein lebenslanger Lernprozeß treten[2]. Die Bundesrepublik Deutschland verfügt mittlerweile über ein weitgehend offenes und transparentes Bildungs- und Beschäftigungswesen. Es ist erklärtes Ziel aller wichtigen gesellschaftlichen Gruppen, dieses System nicht nur zu erhalten, sondern nach Möglichkeit noch zu verbessern.

Die Aufgabe des Einzelnen ist eine Such- und Wahlaufgabe in einem gegebenen, von ihm in der Regel nicht beeinflußbaren Spektrum von Angeboten. Er hat nach Abschluß des Allgemeinbildungsweges die ihm adäquate berufliche Ausbildung zu wählen, und er hat nach Abschluß der beruflichen Ausbildung eine seinen erworbenen Qualifikationen und seiner Neigung entsprechende berufliche Startposition zu suchen. Es ist wichtig zu betonen, daß dies in aller Regel zwei völlig verschiedene Aufgaben in zwei verschiedenen Lebensabschnitten geworden sind[3]. Die einmal gefundene Startposition muß gesichert und ständig ausgebaut werden: in der Bundesrepublik Deutschland nehmen jährlich insgesamt etwa drei Prozent der Erwerbstätigen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung teil[4].
Im Jahre 197o, dem Jahr nach dem Inkrafttreten des AFG, sind 17o.ooo Personen in eine berufliche Weiterbildungsmaßnahme eingetreten, die durch die Bundesanstalt für Arbeit finanziell gefördert wurde. 11 % dieser Personen waren vor der Weiterbildung arbeitslos. Die Zahl der Personen, die im Jahre 1983 eine nach dem AFG geförderte Weiterbildung begannen, lag bei 3o6.ooo, davon waren 65 % vorher arbeitslos[5]. Die vergleichsweise hohe Teilneh-

---

2) Weiterbildung, eine Synopse aus 15 im Auftrag des Europarats erarbeiteten Studien in MittAB 4/1972
3) Mertens/Parmentier, in Konzepte S. 357 ff. (359)
4) Hofbauer, in Konzepte S. 514 ff. (515)
5) Hofbauer/Dadzio, MittAB 2, 84 S. 183 ff. (183)

merzahl an staatlich geförderten beruflichen Bildungsmaßnahmen resultiert aus der besonderen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielsetzung des AFG[6], die sich deutlich von der seines Vorgängers, des AVAVG, unterscheidet.

b. Vorrangigkeit von Arbeitsvermittlung vor Arbeitslosenversicherung aus fiskalischer Sicht im AVAVG

Dabei war die Konzeption des AVAVG bei seinem Erlaß 1927 außerordentlich fortschrittlich gewesen. Es verband bereits die Arbeitslosenversicherung mit ihren Lohnersatzleistungen organisatorisch und funktionell eng mit der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung. Schon im AVAVG waren Arbeitsvermittlung und Berufsberatung der Gewährung von Geldleistungen gegenüber vorrangig. Von der Idee her sollten sie jedoch vor allem dazu dienen, Geld zu sparen. Wer in Arbeit vermittelt wird, dem braucht man kein Arbeitslosengeld mehr zu zahlen[7]. Wie sehr der Gedanke, bei Arbeitslosigkeit finanzielle Sicherheit zu bieten, das AVAVG bestimmte, zeigt sich auch im Bestimmungszweck des Rücklagevermögens der damaligen Reichsanstalt. Es wurde vor allem als Sicherheit für den Fall größerer Arbeitslosigkeit angesehen. Die Frage, wie sich die Rücklagebildung, die Verwendung der angesammelten Gelder und ihre Auszahlung bei Arbeitslosigkeit jeweils gesamtwirtschaftlich auswirkten, wurde kaum gestellt[8].

Die gleiche Betrachtungsweise kennzeichnet die gesamte damalige Arbeitsmarktpolitik. Sie war vornehmlich sozialpolitisch orientiert. Beschäftigungsschwankungen und damit auch zeitweilige Arbeitslosigkeit wurden als unabwendbare Begleiterscheinungen des Wirtschaftslebens angesehen[9].

---

6) Hofbauer, a.a.O., S. 517
7) Stingl, Festschrift für Schellenberg, S. 349 ff. (353)
8) Stingl, a.a.O., S. 353
9) Stingl, a.a.O., S. 354

Diese, aus heutiger Sicht enge und von einem falschen gedanklichen Ansatz ausgehende, Betrachtungsweise führte dazu, daß der einzelne Arbeitnehmer zwar gegen gröbste materielle Not abgesichert, aufgrund fehlender gesetzlicher Voraussetzungen und Hilfestellungen jedoch kaum in der Lage war, seine einmal getroffene, oft fremdbestimmte Berufswahlentscheidung zu korrigieren.

Auch die sogenannte "Große Novelle" des AVAVG vom 23.12. 1957, in der noch einmal eine Anpassung des bestehenden Gesetzes an den technischen Fortschritt und die wirtschaftliche Entwicklung versucht wurde, wurde ebensowenig den sich abzeichnenden neuen Anforderungen an die soziale Mobilität und Anpassungsfähigkeit des Arbeitnehmers gerecht wie acht weitere Änderungsgesetze bis zum 28.12. 1967. Immer klarer hatte sich gezeigt, daß der Rahmen des AVAVG ausgeschöpft war[10].

c. Breite - berufliche - Bildung als Voraussetzung für selbstbestimmte Berufsentscheidung sowie berufliche Mobilität

Bereits 1963 hatte das Internationale Arbeitsamt errechnet, daß bis 197o 7 bis 8 Millionen Bundesbürger gezwungen sein würden, ihren einmal erlernten Beruf zu wechseln und auch die vom Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft bis 197o hochgerechnete Zahl von 25 % aller Arbeitnehmer in der Bundesrepublik, die gezwungen sein würden, den erlernten Beruf aufzugeben und in einen anderen überzuwechseln, zeigte deutlich, daß die stürmische Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt den veralteten gesetzlichen Regelungen davongelaufen war[11]. Hinzu kam, daß das geltende Berufsbildungsrecht auf zu viele Berei-

---

1o) Stingl, a.a.O., S. 353
11) dazu Behrendt, Festschrift für Schellenberg, S. 339 ff. (34o)

che der Rechtsordnung verteilt und völlig unüberschaubar war. Die Verantwortung für den Gesamtkomplex Berufsberatung, Berufsausbildung, berufliche Fortbildung, Umschulung und Rehabilitation war - soweit überhaupt vorhanden - unnötig auseinandergerissen und unterstand u.a. teilweise dem Wirtschaftsminister und teilweise dem Arbeitsminister[12].

Sollte ein die Schwächen des AVAVG nicht nur zudeckendes, sondern richtungsweisendes neues Gesetz geschaffen werden, mußte es in seinen Grundstrukturen nicht nur fiskalisch orientiert sein. Es mußte - sollte es wirtschaftspolitisch frei und sozial sein - dem Einzelnen Wahlmöglichkeiten eröffnen und ihm die Information eröffnen, die er zu einer selbstbestimmten Entscheidung benötigt.

Der Entwurf eines Arbeitsmarktanpassungsgesetzes war ein erster konsequenter Schritt zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik[13]. Einer der tragenden Gedanken wurde später[14] dahingehend formuliert, daß die Qualität beruflicher Tätigkeit nicht allein von den fachlichen Kenntnissen und Fertigkeiten, sondern ganz entscheidend auch von der allgemeinen Bildung des Berufstätigen bestimmt wird. Von der Breite der beruflichen Grundbildung und von der allgemeinen Bildung hänge es zugleich ab, wieweit der Berufstätige seine Aufstiegschancen erkennen und nutzen und sich seine berufliche Handlungsfähigkeit auch dann bewahren könne, wenn technologische Entwicklung und Änderungen des Arbeitsmarktes ihn zu Umorientierung und Berufswechsel zwingen.

In dieser Sprachregelung deutet sich ein fundamentaler Wechsel in der Auffassung über die Rolle des Staates im Bereich der Arbeitsmarktgestaltung an. Der Staat sollte

---

12) Behrendt, a.a.O., S. 34o
13) BT-Drucksache V/887
14) Berufsbildungsbericht des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg 1972, S. 5

nunmehr verpflichtet werden, Vorsorge für einen quantitativen und qualitativen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu treffen. Die bis dahin herrschende Meinung, daß Grundlage aller Gesetzgebung die (fiskalischen) Interessen des Staates seien und dem Einzelnen bei Verlust des Arbeitsplatzes nur finanzielle Entschädigung zufließt, wurde aufgegeben.

d. Förderung individueller beruflicher Bildung als Verpflichtung des Staates im AFG

Durch das am 1. Juli 1969 in Kraft getretene Arbeitsförderungsgesetz wurde - resultierend aus diesem Wandel in der Auffassung - den Arbeitsämtern zusätzlich zur Berufsberatung, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung die Förderung der beruflichen Bildung zugewiesen. Der Rechtsanspruch auf diese Förderung[15] wurde festgeschrieben.

B. Der Rechtsanspruch auf berufliche Bildung und seine Ausformulierung in sozialrechtlichen Rahmenregelungen

a. Aussagen in den Materialien zum AFG zum Recht auf berufliche Bildung

In den Materialien zum AFG heißt es zur Stellung des Einzelnen im Bereich der beruflichen Bildung:
Der Arbeitnehmer muß für den veränderten Ablauf des Arbeitslebens krisensicher werden[16]. Die Bundesanstalt

15) Stingl, a.a.O., S. 358
16) BT-Drucksache V/2291, S. 53

soll daher über die bisher aufgrund des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung[17] bestehende Möglichkeit hinaus berechtigt und verpflichtet werden, sich der Förderung der beruflichen Fortbildung umfassend anzunehmen[18]. Den ersten Formulierungen des Gesetzestextes kann dabei entnommen werden, daß der Gesetzgeber sich zwar des großen Schrittes in Richtung einer Stärkung der Arbeitnehmerstellung bewußt war, vor einer Ausformulierung eines für jedermann durchsetzbaren Anspruchs jedoch noch zurückschreckte. In § 4o des 1. Entwurfes eines Arbeitsförderungsgesetzes heißt es nämlich zur Fortbildung:
"Die Bundesanstalt fördert die Teilnahme an Maßnahmen, die das Ziel haben, berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten zu erhalten, zu erweitern oder der technischen Entwicklung anzupassen oder einen beruflichen Aufstieg zu ermöglichen (berufliche Fortbildung). Die Förderung ist nur zulässig, wenn der Teilnehmer geeignet und die Teilnahme an der Maßnahme nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig ist."

Einschränkungen des zu fördernden Personenkreises ergaben sich aus § 41:
"Gefördert werden Personen, die eine angemessene Zeit eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung ausgeübt haben oder eine solche Beschäftigung ausüben wollen und deren Fähigkeiten und bisherige berufliche Tätigkeit erwarten lassen, daß sie an der Fortbildungsmaßnahme mit Erfolg teilnehmen werden."

Der schriftliche Bericht des Ausschusses für Arbeit[19] über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Arbeitsförderungsgesetzes ist in seiner Bewertung

---

17) vgl. § 133 AVAVG
18) BT-Drucksache V/2291, S. 54
19) zu BT-Drucksache V/411o, S. 3

mit der Fassung des Gesetzentwurfs insofern nicht zu vereinbaren, als er die Existenz eines Rechtsanspruchs voraussetzt:
"Der Ausschuß verkennt nicht, daß die vorgesehene Begründung individueller Rechtsansprüche auf Förderung der Ausbildung, Fortbildung und Umschulung im Hinblick auf die nur durch unbestimmte Rechtsbegriffe (wie "geeignet", "zweckmäßig" usw.) zu beschreibenden Förderungsvoraussetzungen zu gewissen praktischen Schwierigkeiten führen kann. Diese müssen jedoch hingenommen werden. Das Fehlen eines Rechtsanspruchs und damit der Sicherheit, daß die Förderung bis zum Abschluß der beruflichen Bildung fortgeführt wird, müßte die Bildungswilligkeit beeinträchtigen."

Wenn der Ausschuß lediglich praktische Schwierigkeiten bei der Umsetzung des unterstellten Rechtsanspruchs auf berufliche Bildung unterstellt, so geht er an einer exakten Gesetzesinterpretation vorbei. Aus dem Gesetzestext ergibt sich, daß ein unmittelbarer Rechtsanspruch für jedermann nicht vorgesehen war und in der Ausschuß-Begründung demnach nicht von praktischen, sondern von rechtlichen Schwierigkeiten die Rede hätte sein müssen. Die Formulierungen der §§ 4o, 41 des 1. Entwurfes des Arbeitsförderungsgesetzes sehen den einzelnen Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Bildung lediglich als Empfänger von unter bestimmten Voraussetzungen zu gewährenden Leistungen. Primäradressat der genannten Vorschriften war zudem eindeutig der beitragspflichtig Beschäftigte, was, wenn überhaupt, auf einen Förderungsanspruch desjenigen, der eine Gegenleistung bereits erbracht hat oder zu erbringen bereit und fähig ist, hindeutet.

Die Interpretation des Gesetzestextes, wie sie vom Ausschuß für Arbeit vorgenommen wurde, ist demnach nicht zwingend.

b. Der Umfang der Rechtsposition des Einzelnen, wie er sich aus den grundlegenden Normen des AFG ableitet

Von geringfügigen Änderungen abgesehen, ist der vorgenannte Entwurf vom Deutschen Bundestag verabschiedet worden und am 26.6.1969 in Kraft getreten[2o]. In welchem Umfang ein Recht des einzelnen Bürgers auf unmittelbare Inanspruchnahme des neu eingefügten Instrumentariums begründet worden ist, ob der Gesetzgeber ein solches begründen wollte und im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes überhaupt konnte, muß zunächst geklärt werden. Immer dann, wenn im Gesetz ein Anspruch nicht eindeutig formuliert ist, kann sich aus einer verfassungskonformen Auslegung ein Anspruch des Einzelnen ableiten.

Aus der Sozialentscheidung des Grundgesetzes (Art. 2o I, 28 I GG) ergibt sich die Bereitschaft und Verantwortung, Aufgabe und Zuständigkeit des Staates zur Gestaltung der sozialen Ordnung[21]. Diese Sozialentscheidung des Grundgesetzes gehört zur "verfassungsmäßigen Ordnung" i.S. von Art. 2 Abs. 1 GG[22]. Da Art. 2 Abs. 1 GG ein subjektives öffentliches Recht[23] enthält, kann anhand des Inhalts dieses Hauptfreiheitsrechts überprüft werden, ob dem Einzelnen ein unmittelbarer, aus dem AFG ableitbarer Anspruch gegen den Staat zusteht. Entscheidend ist dabei, ob die einschlägigen, die Aufgaben des AFG beschreibenden Normen, die als lex specialis vorrangig zu prüfen sind, neben öffentlichen Interessen jedenfalls auch dem Schutz individueller Interessen des Einzelnen dienen. Festgestellt werden muß, ob ein ausdrücklicher Gesetzesvorbehalt besteht, der es dem Gesetzgeber gestattet, die Rechtsposition[24] des Einzelnen unter bestimm-

---

2o) Bundesgesetzblatt (BGBl.) Teil I v. 28.6.1969
21) Ipsen VVDStRL 1o, S. 74
22) Maunz-Dürig-Herzog Art. 2 Abs. 1 Anm. 24
23) Maunz-Dürig-Herzog Art. 2 Abs. 1 Anm. 5 m.w.N.
24) BVerfGE 6, 32 ff.: "Art. 2 I schützt auch Rechtspositionen, die für die Entfaltung notwendig sind."

ten Voraussetzungen nach seinem Ermessen zu beeinträchtigen. Das Bundesverfassungsgericht[25] hat dabei den Rahmen aufgestellt, wenn es ausführt, daß der Einzelne sich diejenigen Schranken seiner Handlungsfreiheit gefallen lassen muß, die der Gesetzgeber zur Pflege und Förderung des Sozialen Zusammenlebens in den Grenzen des bei dem gegebenen Sachverhalt allgemein Zumutbaren zieht, vorausgesetzt, daß dabei die Eigenständigkeit der Person gewahrt bleibt.

aa. Das Recht des Einzelnen und die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung - § 1 AFG

Gemäß § 1[+] sind die Maßnahmen nach diesem Gesetz im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung darauf auszurichten, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird.
§ 1 AFG ist rechtlich nicht nur eine programmatische Erklärung, sondern berechtigt und verpflichtet entsprechend den genannten Zielen tätig zu werden[26]. Eine derart eingehende Zielbestimmung ist neu gegenüber dem AVAVG[27]. Insofern stellt § 1 wohl die wichtigste Bestimmung des AFG mit dem Charakter einer Rahmenbestimmung dar[28].

Wenn § 1 regelt, daß die Maßnahmen nach diesem Gesetz im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung auszuführen sind, deutet dies zunächst darauf

---

+) §§ ohne Gesetzesbezeichnung sind immer solche des AFG

25) BVerfGE 4, 7 ff. (16)
26) Schönefelder/Kranz/Wanka, Arbeitsförderungsgesetz, Kommentar, § 1 Anm. 1
27) Gagel/Jülicher, Arbeitsförderungsgesetz, Kommentar, § 1 Anm. 2
28) Schönefelder/Kranz/Wanka, § 1 Anm. 1

hin, daß die Bundesanstalt für Arbeit als Adressat des Gesetzes an die Politik der jeweiligen Regierung gebunden sein sollte[29]. Eine solche Interpretation wäre eine eindeutige Absage an unmittelbare Rechte des Einzelnen: das AFG wäre nur als Rahmenregelung zu verstehen, dessen Konkretisierung von der jeweiligen Regierungs- und Haushaltspolitik abhängig wäre.

Aus diesem Grunde hielt es der Ausschuß für Arbeit[30] für erforderlich, das AFG in einen übergreifenden sachlichen Zusammenhang mit anderen politischen Zielvorstellungen zu stellen, indem die Verbesserung der Beschäftigungsstruktur und die Förderung des Wachstums der Wirtschaft in den Zielkatalog aufgenommen wurden[31]. § 1 setzt insofern ein hohes Ziel, als er festschreibt, allen denjenigen Arbeit zu ermöglichen, die arbeiten wollen und diejenigen zu mobilisieren, die sich noch gehindert sehen, am Erwerbsleben teilzunehmen. Maßgebende Bezugsgröße für die Maßnahmen nach § 1 ist das insgesamt vorhandene Arbeitskräftepotential. § 1 verpflichtet, dieses Potential möglichst weitgehend auszuschöpfen[32]. Die Mobilisierung des Arbeitskräftepotentials alleine ist jedoch nicht ausreichend, um den hohen Anspruch, den das Gesetz an sich selbst stellt, zu befriedigen. Über die Hebung der Qualifikationsstruktur ist eine Verbesserung der Beschäftigungsstruktur anzustreben, wobei die Verbesserung der Bildungsstruktur wiederum zu Investitionen und damit zu einer Verbesserung der Wirtschaftsstruktur führt[33]. Die Hebung des Niveaus der beruflichen Bildung ist daher von besonderem Interesse. Berufliche Bildung ist erforderlich, um Forschungsergebnisse umzusetzen; Forschungsbemühungen werden stimuliert.

---

29) so auch Entwurf der Bundesregierung zum AFG BT-Drucksache V/2291, S. 4 u. S.59
30) BT-Drucksache V/4110, S. 4
31) Gagel/Jülicher § 1 Anm. 1
32) Gagel/Jülicher § 1 Anm. 5
33) Gagel/Jülicher § 1 Anm. 8

Umgekehrt ist dies schwer möglich, weil Bildungsstrukturmaßnahmen langfristige Prozesse sind, die nicht so schnell angepaßt werden können. Bildung wird damit zur dringendsten Aufgabe der Wachstumspolitik[34].

Wenn auch die bisherige Darstellung verdeutlicht, daß § 1 AFG einen eindeutigen Auftrag dahingehend formuliert, den Angebotsrahmen für den Einzelnen zu erweitern und zu konkretisieren, so ist aus der Abfassung der Norm jedoch kein unmittelbar abzuleitendes Recht des Einzelnen, insbesondere auf Bildung, konstruierbar. Die Rahmenvorschrift des § 1 AFG umschließt die Interessen dreier Gruppen, wenn auch mit unterschiedlicher Gewichtung.
Aus der Gesetzesformulierung ergibt sich eindeutig, daß die Verwirklichung der Rechtsposition des Einzelnen (Gruppe 1) im Bereich beruflicher Bildung nicht so weit gehen kann, daß übergeordnete, grundgesetzlich festgeschriebene Rechtsgrundsätze (Haushaltsklarheit = Staat, Gruppe 2) geopfert werden. Auch die Arbeitgeber (Gruppe 3) können § 1 AFG für sich reklamieren, wenn es dort heißt, daß das Wachstum der Wirtschaft zu fördern ist. Die Gesetzesabfassung ("... und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird.") zeigt jedoch, daß das wirtschaftliche Wachstum nicht als letztes Ziel der Arbeitsmarktpolitik definiert werden kann. Es ist im Rahmen des § 1 AFG nur legitimiert, als es der Verwirklichung der Rechte des Einzelnen dient.

Die Erweiterung der Zielbestimmungen des AFG, die Voranstellung der beschäftigungspolitischen Zielsetzungen vor die rein ökonomischen, die Verzahnung von Sozial- und Wirtschaftspolitik sowie die ausdrückliche Verpflichtung, aktiv zu werden (Maßnahmen sind auszurichten)

---

34) Gagel/Jülicher § 1 Anm. 4

geben ein klares Indiz dafür, daß das AFG in seiner programmatischen Ausrichtung getragen ist von der Grundaussage des Grundgesetzes, daß alle staatliche Aktivität an den Persönlichkeitswerten der Art. 1 und 2 GG gemessen wird[35]. Zu diesen Persönlichkeitswerten gehört die Selbstverwirklichung durch Arbeit; § 1 AFG verpflichtet, dem Einzelnen die Chancen hierzu zu eröffnen. Die Durchführung der Maßnahmen nach § 1 AFG erschöpft sich jedoch nicht darin abzuwarten, daß der Einzelne die vom Staat angebotenen Maßnahmen in Anspruch nimmt, seine Rechte geltend macht. Durch § 1 AFG ist der Staat vielmehr aufgefordert, über Information, Beratung und Motivation[36] sein Angebot bekannt zu machen, um den Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe aller an staatlichen Leistungen zu gewährleisten.

bb. Maßnahmen zur Gestaltung des Arbeitsmarktes - § 2 AFG

Wer insbesondere und mit welcher Zielrichtung an den Maßnahmen zur Gestaltung des Arbeitsmarktes teilnehmen soll, unterstreicht und akzentuiert § 2 AFG.

Die Spannbreite des Maßnahmenkatalogs in § 2 AFG umfaßt dabei den gesamten Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik: die aktive Unterstützung besonderer Personengruppen (Sozialpolitik) wird ebenso verlangt wie die Verbesserung der Beschäftigungsstruktur (Wirtschaftspolitik). Dieses weitgestreute Bündel von "Arbeitsaufträgen" läßt erkennen, wie differenziert die vom Staat anzubietenden Maßnahmen angelegt sein müssen. Bei der Analyse des Aufgabenkatalogs in § 2 AFG wird deutlich, daß Arbeitsmarktpolitik von der Rechtsordnung nicht als reine

---

35) Gagel/Jülicher § 1 Anm. 2; BVerfGE 7, S. 198 ff. (205)
36) Gagel/Jülicher § 1 Anm. 10

Beschäftigungspolitik i.S. der Bereitstellung von Arbeitsplätzen zum Broterwerb verstanden wird. Verlangt werden qualitativ anspruchsvolle Anstrengungen, die die Chancengleichheit am Arbeitsmarkt für unterschiedliche Personengruppen (Behinderte, Frauen, Ältere) herzustellen in der Lage sind[37].

Alle Maßnahmen nach § 2 dienen jedoch dem Hauptziel, Arbeitslosigkeit bereits in ihrem Entstehen zu verhindern (§ 2 Ziff. 1). Dieser Gesetzesauftrag gibt ein Indiz, das darauf hindeuten könnte, daß der Einzelne einen Anspruch gegen den Staat auf Tätigwerden hat.

aaa. Sicherung und Verbesserung der beruflichen Mobilität des Einzelnen

Für ein Recht auf berufliche Bildung - und nur dies ist im Kontext dieser Arbeit zu behandeln - spricht dabei die Formulierung in Ziff. 2 des § 2 AFG, wo es heißt, daß die Maßnahmen nach diesem Gesetz insbesondere dazu beizutragen habe, daß die berufliche Beweglichkeit der Erwerbstätigen gesichert und verbessert wird.

Als berufliche Beweglichkeit ist dabei zu verstehen, daß ein Arbeitnehmer bereit und in der Lage ist, bei drohender oder eingetretener unterwertiger Beschäftigung oder bei Arbeitslosigkeit eine andere qualifizierte Tätigkeit aufzunehmen oder jedenfalls nach kurzer Ausbildung oder Einarbeitung auszuüben[38]. Maßgeblich ist allein die Verbesserung der Beweglichkeit bei Wechselfällen im gesamten Berufsleben[39].

---

37) vgl. Kittner, Uni Taschenbücher (UTB) 1132, S. 11 ff. (99)
38) Gagel/Jülicher § 2 Anm. 9
39) BSG SozR 4100, § 151 Nr. 7, S. 11

Deutlich läßt sich aus diesen Formulierungen der Hinweis auf die Förderung der beruflichen Bildung ablesen. Der Gesetzgeber hat erkannt, daß in einer Zeit ständigen technischen Wandels und daraus resultierender Strukturveränderungen eine einmal erworbene Berufsausbildung ohne ständige Anpassung, Fortentwicklung oder auch Umorientierung keine Gewähr für ständige Beschäftigung bietet. Das System der beruflichen Bildung wurde weiterentwickelt. Die neu hinzugekommenen Aufgaben wurden nicht mehr den Betrieben übertragen, sondern in die Hände einer staatlichen Institution gelegt. Entsprechende Bildungsangebote sind dem Einzelnen zu unterbreiten.

Auch hier gilt jedoch, daß zwar in erster Linie der Arbeitnehmer Bezugsperson der Vorschrift ist, gleichwohl auch zu einem bestimmten Teil der Arbeitgeber ein gesamtwirtschaftliches Interesse an einem ausreichenden Arbeitnehmernachwuchs mit einem gleichen Mindeststandard an beruflicher Qualifikation hat[40].

bbb. Maßnahmen für Erwerbstätige

Diese Aussage wird nicht dadurch entkräftet, daß der Gesetzeswortlaut lediglich von Maßnahmen für Erwerbstätige spricht. Da die politische Grundaussage des AFG selbstverständlich auch für § 2 gilt und dort ausdrücklich auf die Interessen beider Partner am Arbeitsmarkt eingegangen ist[41], können die in § 2 beschriebenen Maßnahmen keine ausschließlich auf eine Gruppe bezogenen Rechte hergeben.

Dagegen birgt die Formulierung "Erwerbstätige" insofern Unsicherheiten in sich, als sie technisch nicht mit dem Begriff des Arbeitnehmers gleichzusetzen ist und insbe-

---

40) vgl. hierzu Kittner in Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung (BeitrAB) 66, S. 305 ff. (308)
41) s.o. BT-Drucksache V/2291, S. 8

sondere auch Erwerbslose, die der Gesetzgeber mit einbezogen wissen wollte, nicht umfaßt[42].

cc. Verpflichtung des Staates in §§ 1, 2 AFG zu aktiver Förderung der beruflichen Bildung des Einzelnen

Trotz oder gerade wegen der fehlenden "Griffigkeit" des Begriffs "Erwerbstätige" ist jedoch bereits eindeutig zu erkennen, daß das Gesetz möglichst jedem den Zugang zu den aufgeführten Maßnahmen und den daran anknüpfenden Leistungen eröffnen will. Der Gesetzgeber hat alle ihm im Jahre 1969 erkennbaren Problemgruppen des Arbeitsmarktes in den Katalog des § 2 AFG aufgenommen. Insofern sollte die Aufzählung der potentiellen Teilnehmer an Maßnahmen nach dem AFG vollständig sein. Aus der Formulierung des ersten Halbsatzes in § 2 AFG und dem Gebrauch des Wortes "insbesondere" ist jedoch zu entnehmen, daß die Aufzählung nicht abschließend und unveränderbar sein sollte. Die im Jahre 1984 erstmals in bedenklichem Umfang festzustellenden Gruppen arbeitsloser Jugendlicher mit und ohne Ausbildung sowie der erwachsenen unqualifizierten Arbeitslosen waren beim Erlaß des Gesetzes nicht vorhersehbar. Zudem glaubte man, durch Sonderregelungen eventuelle Probleme bei der Beschäftigung Jugendlicher lösen zu können (§ 4o; Förderung der Ausbildung Jugendlicher mit Berufsausbildungsbeihilfe).

Auf die Problemgruppen des Arbeitsmarktes bezogen, hat der Gesetzgeber in den §§ 1, 2 die wesentlichen für die berufliche Bildung maßgebenden Arbeitsziele vorgegeben. Die §§ 1, 2 schreiben eindeutig eine Verpflichtung des Staates zu aktivem Tun fest. Dies ergibt sich aus den

---

42) Schönefelder/Kranz/Wanka, § 2 Anm. 29

eindeutigen, anweisenden Gesetzesformulierungen. In § 1 heißt es: "die Maßnahmen sind ... auszurichten". Diese Anweisung wird verstärkt in § 2, wo es i.S. einer Zielsetzung heißt: "die Maßnahmen ... haben ... dazu beizutragen". Die Gesetzesformulierungen lassen dem Staat nicht das Auswahlermessen, ob er tätig werden will, sondern nur in beschränktem Umfang, wie er seine Maßnahmen ausrichtet. Für den Einzelnen definieren §§ 1, 2 eine Chance zu umfassender beruflicher Bildung. Dabei können die Interessen der einzelnen Maßnahmeteilnehmer durchaus unterschiedlich sein, je nachdem ob ein Primärinteresse an Arbeitsmarktforschung, Information, Beratung (Motivation) oder (finanzieller) Leistung besteht.

c. Bedeutung des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches (SGB-AT) von 1975 für Rechtsansprüche in der Arbeitsförderung

aa. Verhältnis des SGB-AT zum AFG

Am 1.1.1976 ist der Allgemeine Teil des Sozialgesetzbuches in Kraft getreten. Das Gesetz hat nicht den Versuch unternommen, das Sozialrecht von Grund auf neu zu gestalten oder auch nur schlechthin neu zu formulieren. Vielmehr knüpft es an die überkommenen Einheiten des positiven Rechts an[43]. In ihm sollen alle auf Dauer angelegten Bereiche des Sozialrechts zusammengefaßt werden[44].

Gem. Art. II § 1 SBG-AT ist das Arbeitsförderungsrecht in seiner Kodifikation im AFG bereits jetzt Bestandteil

---

43) Zacher in BayVBl 1976, S. 552 ff. (553)
44) v. Maydell in DVBL 1976, S. 1 ff. (1)

des SGB und wird in einen besonderen Teil des SGB eingefügt werden. Eventuelle Aussagen zu Rechten des Einzelnen gegenüber dem Staat im SGB-AT sind demzufolge notwendigerweise bei der Bestimmung der Existenz und des Umfangs eines Rechts auf berufliche Bildung heranzuziehen und auf ihre Kongruenz mit den Regelungen im AFG zu überprüfen.

bb. Ziele des Gesetzgebers im SGB-AT

Der AT des SGB stellt zunächst eine Art innerstaatlicher Sozialcharta dar, durch die die Stellung des einzelnen Bürgers im Sozialrecht verdeutlicht werden soll[45]. Er knüpft an die internationale Rechtsentwicklung, in der sozialpolitische Leitideen immer häufiger auf den Einzelnen bezogen und als "soziale Rechte" formuliert werden[46].

Die Einbettung des Sozialrechts als Teil öffentlichen Rechts in die verfassungsrechtliche Ordnung zwingt den Gesetzgeber zur Schaffung sozialer Gerechtigkeit[47]. Die anzubietenden Sozialleistungen sind rechtlich dahin auszugestalten, daß der Einzelne nicht Objekt der staatlichen Sozialpolitik, sondern Träger von Rechten ist, die auf Teilhabe an der vom Staat geleisteten sozialen Förderung und Sicherung gerichtet sind[48].

cc. Sozialrechtliche Grundpositionen - § 1 SGB-AT

Diese Grundposition festzuschreiben war Anlaß für die in § 1 SGB-AT gewählte Formulierung des "Rechts des Sozialgesetzbuches". Dabei wiederholt der Gesetzgeber in

---

45) Burdenski/v.Maydell/Schellhorn, SGB-Allgemeiner Teil, Kommentar, Einleitung Anm. 48
46) BT-Drucksache V/3764, S. 16
47) v.Maydell in Festschrift 25 Jahre Bundesverwaltungsgericht 1978, S. 4o5 ff. (4o8)
48) BT-Drucksache V/3764, S. 17

seinen "Leitvorstellungen"[49] grundsätzliches Gedankengut, das durch Grundgesetz und Rechtsprechung rechtliches Allgemeingut in der Bundesrepublik geworden ist: menschenwürdiges Dasein, freie Entfaltung der Persönlichkeit, insbesondere auch für junge Menschen, Schutz der Familie, Erwerb des Lebensunterhalts durch frei gewählte Tätigkeit, soziale Gerechtigkeit und Sicherheit, Vorsorge gegen die Belastungen des Lebens und Ausgleich derselben durch Sozialleistungen[50].

Neue Rechte für den Einzelnen kann das "Recht des Sozialgesetzbuches" dabei nicht schaffen. Die Umschreibung des Gesetzeszweckes in § 1 ist so abstrakt gehalten, daß man aus ihr keine konkrete Verpflichtung des Sozialleistungsträgers entnehmen kann, geschweige denn einen Anspruch des Bürgers ableiten könne. Seine Funktion kann nur darin bestehen, bei der Auslegung und bei der Lückenfüllung Hilfsmittel zu sein[51].

Ein Vergleich mit der wesentlich konkreteren Abfassung des § 1 AFG zeigt bereits jetzt deutlich, daß § 1 SGB-AT für die Fragestellung, die in dieser Arbeit zu behandeln ist, nicht weiterführen kann. Der Inhalt der Norm läuft auf "moral Persuation" hinaus: die Kraft des Normgebers zu verbindlicher Regelung reichte nicht aus, weil weder politisch noch regelungstechnisch die Zeit zu mehr als zur Fixierung einer "legislatorischen Absichtserklärung" reif war[52].

---

49) BT-Drucksache V/3764, S. 18
50) siehe auch Zacher, a.a.O., S. 555
51) Burdenski/v.Maydell/Schellhorn, § 1 Anm. 23; a.A.: Schmeling in Soziale Sicherheit 1975, S. 353 ff. (355), der noch nicht einmal eine Auslegungsfunktion anerkennt.
52) Kittner, UTB, S. 11 ff. (113 f.)

dd. Einfluß der sozialen Rechte nach § 2 SGB-AT auf das Recht der beruflichen Bildung im Arbeitsförderungsgesetz

Der Erfüllung der in § 1 SGB-AT genannten Aufgaben dienen nach dem Gesetzeswortlaut des § 2 SGB-AT die nachfolgenden sozialen Rechte. Aus ihnen können - so das Gesetz - Ansprüche nur insoweit geltend gemacht werden oder hergeleitet werden, als deren Voraussetzungen und Inhalt durch die Vorschriften der besonderen Teile dieses Gesetzbuches im einzelnen bestimmt sind.

Gem. Abs. 2 von § 2 SGB-AT sind die nachfolgenden sozialen Rechte bei der Auslegung der Vorschriften dieses Gesetzbuches und bei der Ausübung von Ermessen zu beachten; dabei ist sicherzustellen, daß die sozialen Rechte möglichst weitgehend verwirklicht werden.

Da in § 3 SGB-AT das Recht auf individuelle Förderung der beruflichen Weiterbildung ausdrücklich festgeschrieben ist, kann sich aus § 2 ein wesentlicher Hinweis auf das Recht auf berufliche Bildung ergeben.

Ob sich durch die - erstmalige - Formulierung sozialer Rechte die Rechtsstellung des Bürgers verbessert, ihm zusätzliche Rechte eingeräumt werden[53], ist bereits auf dem Hintergrund des bisher Gesagten zweifelhaft. Diese Bedenken werden verstärkt durch die weite, wenig konkrete Formulierung, die zudem den Hinweis auf zusätzliche Voraussetzungen im Besonderen Teil des SGB enthält. Konflikte wären immanent, würde die Regelung des § 2 SGB-AT für sich ausreichen, Rechte zu begründen, die den Einzelnen in die Lage versetzten, über die Inhalte der Regelungen z.B. des Arbeitsförderungsgesetzes hinweg, seine Vorstellung über die von ihm gewünschte Förderung

---

53) v.Maydell, DVBL 1976, S. 1 ff. (2)

einer beruflichen Bildung durchzusetzen. Ohne eine eingehende rechtsdogmatische Analyse der Bedeutung sozialer Rechte anstellen zu wollen - sie sprengte den Rahmen dieser Arbeit - sollte dieses Beispiel für sich Aussage genug sein, ein unmittelbares Recht des Einzelnen auf berufliche Bildung aus § 2 SGB-AT zu verneinen. Diese Auslegung findet ihre Bestätigung auch im Wortlaut des § 2 Abs. 2 SGB-AT, der von der Verpflichtung zu einer "möglichst weitgehenden Verwirklichung der sozialen Rechte" spricht. Diese Gesetzesformulierung läßt den Schluß zu, daß andere Rechtsgrundsätze durchaus zu einer Einschränkung der Rechtspositionen des Einzelnen führen können. Die Kodifizierung im SGB-AT zeigt allerdings auf, daß nur übergeordnete, aus der Verfassung ableitbare Rechtsgrundsätze die Einschränkung der sozialen Rechte rechtfertigt. Änderungen der rechtsgewährenden Paragraphen des Arbeitsförderungsgesetzes zur beruflichen Bildung werden durch den AT des SGB nicht ausgeschlossen, wohl aber eine wesentliche Inhaltsänderung. Das Sozialrecht für sich muß wandlungs-, anpassungsfähig bleiben.

Schon im Interesse des Einzelnen muß Flexibilität bei sozialem Wandel möglich bleiben. Erweisen sich Reformen inhaltlich notwendig, dürfen sie nicht an festgeschriebenen, unbeweglichen "Rechten" scheitern. Nicht immer ist es eine Wandlung im Verfassungsverständnis, die - logischerweise - in einem einfachen Gesetz festgeschriebene Rechte mitveränderte. Die Festschreibung einer bestimmten Struktur wäre für den Einzelnen vermessen, wenn nicht fatal. Die in § 2 SGB-AT festgeschriebenen sozialen Rechte zeigen jedoch Grenzen auf, die bei der Änderung der Besonderen Teile des SGB zu beachten sind. Diese Grenzen treten solange in den Hintergrund wie die Besonderen Teile - so das Arbeitsförderungsgesetz im Be-

reich der beruflichen Bildung - über die Regelungen des SGB-AT hinausgehende Rechtspositionen enthalten. Gerade bei der seit 1975 einsetzenden Rechtsentwicklung im Bereich der Arbeitsförderung ist es jedoch vorstellbar, daß beabsichtigte Gesetzesnovellierungen auch anhand der Grundregelungen des SGB-AT ausgelegt, überprüft und korrigiert werden müssen. Dies kann insbesondere dann der Fall sein, wenn die - legitimerweise - zu berücksichtigenden Interessen des Staates an Haushaltskonsolidierung und Wirtschaftswachstum einseitigen Vorzug bei der Rechtsfortschreibung erhalten.

In keinem Fall jedoch kann § 2 SGB-AT dem Einzelnen unmittelbare Rechtsmacht[54] einräumen.

Der Gebrauch des Wortes "Recht" im § 2 SGB-AT ist aus vielen Gründen geeignet, im Einzelnen Mißverständnisse über seine Rechtsstellung zu verursachen, ihm falsche Informationen zu vermitteln[55] oder, um mit Zacher[56] zu sprechen, das SGB-AT ist keine leistungsfähige Ordnung, die dem Leistungsempfänger wirkliche rechtliche Autonomie verschaffen würde.

d. Bedeutung des "Rechts auf Arbeit" für das Recht der beruflichen Bildung in der Arbeitsförderung

Geht man davon aus, daß Arbeit eine zunehmende Bedeutung für die Persönlichkeitsstruktur des Einzelnen, seine Stellung und Entwicklung innerhalb der Gesellschaft hat[57],

---

54) Burdenski/v. Maydell/Schellhorn, § 2 Anm. 11
55) v.Maydell, DVBL 1976, S. 3
56) Zacher in Zentralblatt für Sozialversicherung 1977, S. 145 ff. (156)
57) Gagel, Das Grundmodell des AFG, S. 169 ff. (171)

kann es nicht mehr angehen, das Recht auf Arbeit lediglich als Programmsatz zu verstehen[58].

Von der Bundesrepublik ratifizierte Abkommen[59] garantieren es ebenso wie sechs Länder-Verfassungen[60]. Jedoch gilt auch in diesem Zusammenhang, daß das Recht des Einzelnen nicht über die wohlverstandenen Interessen der Gesamtheit der Bevölkerung gestellt werden kann. Dieser, das gesamte Rechtssystem beherrschende Grundsatz, findet seine Ausformulierung auch in Art. 1o9 II GG, wo es heißt, daß Maßnahmen des Bundes und der Länder sich an den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu orientieren haben. Für das Recht auf Arbeit bedeutet dies, daß ein einklagbares Recht des einzelnen Bürgers auf einen bestimmten Arbeitsplatz nicht bestehen kann, soll nicht das Gesamtgefüge des Sozialstaates gestört werden, eine Verlagerung der Arbeitsmarktpolitik auf (Verfassungs-)Gerichte erfolgen und damit eine bewegliche Arbeitsmarktpolitik verhindert werden.

Recht auf Arbeit kann daher nur die verfassungsrechtliche verankerte Zielsetzung auf Herstellung eines alle Teilaspekte umfassenden Gleichgewichts im Verhältnis der Arbeitsmarktparteien zueinander bedeuten[61]. Es verpflichtet alle staatlichen Organe, ihr Handeln auf seine Verwirklichung einzurichten[62]. Es verpflichtet den Gesetzgeber zum Tätigwerden. Diesem Gesetzgebungsauftrag ist er u.a. durch Verabschiedung des AFG nachgekommen.

---

58) vgl. Scholz in Böckenförde/Jekewitz/Ramm (Hrsg.): Soziale Grundrechte, S. 75 ff.
59) siehe Europäische Sozialcharta, ILO-Abkommen Nr. 122
60) Art. 28 Hess.Verf.; Art. 23 NRW Verf.; Art. 12 Berl.Verf.; Art. 45 Saarl. Verf.; Art. 49 Bremer Verf.; Art. 53 Rhld.Pf. Verf.
61) Kittner, UTB, S. 94
62) Kittner, UTB, S. 94

Über die dort festgeschriebenen Grundsätze hinausgehende Ansprüche können aus dem Recht auf Arbeit nicht abgeleitet werden.

C. Zwischenergebnis

Inwieweit durch grundlegende Veränderungen am Arbeitsmarkt sich das Rechtsbewußtsein so weit ändert, daß eine Kodifizierung in der Verfassung erfolgt, kann hier nicht beantwortet werden. Es kann aber wohl behauptet werden, daß eine solche Entwicklung auch eine neue Antwort auf die Frage nach dem Recht auf berufliche Bildung mit sich bringen würde. Die heutigen Kodifikationen - dies konnte bereits nachgewiesen werden - geben dem Einzelnen keinen unmittelbaren Anspruch gegen den Staat auf Förderung der beruflichen Bildung.

Aufgezeigt wurde im Vorstehenden auch, daß mit der Verabschiedung des AFG nicht mehr die finanzielle Absicherung des Einzelnen im Falle der Arbeitslosigkeit im Vordergrund staatlichen Denkens steht. Vielmehr gilt eine auf Vorsorge für qualitativen und quantitativen Ausgleich von Angebot und Nachfrage gerichtete Philosophie: die sozialpolitischen Leitideen wurden auf den Einzelnen bezogen, dieser sollte und soll frei von Fremdeinflüssen seine Entscheidung zur (auch wiederholten) Berufswahl treffen. Dies zu unterstützen, wurden verpflichtende Normen auf Tätigwerden des Staates formuliert. Es ist jedoch auch schon jetzt erkennbar, daß bei Vorliegen weiterer - persönlicher - Voraussetzungen und bei Beachtung der wohlverstandenen Interessen der Gesamtheit der Bevölkerung ein Anspruch auf Bildungsförderung entstehen kann.
Die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen dieser Interessenabwägung zu bestimmen ist Aufgabe der weiteren Arbeit.

Teil 2: Die individuelle Förderung der beruflichen Bildung im Arbeitsförderungsgesetz Darstellung und Analyse der Gesetzesänderungen von 1969 bis 1984

A. Das Arbeitsförderungsgesetz 1969

a. Die berufliche Bildung nach § 33 AFG

Die Förderung der beruflichen Bildung ist - wie bereits dargestellt - als eine zentrale Aufgabe der Bundesanstalt für Arbeit ausgestaltet, mit ihrer Hilfe soll die Exekutive ein wirkungsvolles Instrument der beruflichen Bildungspolitik der Bundesregierung werden[1]. Ihre Förderungsmaßnahmen sollen daher alle Formen beruflicher Bildung, beruflicher Ausbildung, beruflicher Fortbildung und Umschulung umfassen[2]. Dies wurde als Obersatz in den § 33 AFG aufgenommen. § 33 AFG wurde somit zum Leitsatz für den Unterabschnitt "berufliche Bildung" im AFG.

Die neuen Vorschriften sollen das gesellschaftspolitische Streben nach beruflicher Bildung i.S. der Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) und nach Chancengleichheit (Art. 3 GG) auf der Grundlage der Freiwilligkeit so weitgehend wie im Rahmen des AFG möglich fördern und zugleich der beruflichen Beweglichkeit i.S. umfassender Beschäftigungspolitik im Bereiche der Bundesrepublik Deutschland dienen[3]. Die einander entsprechenden Regelungen im Arbeitsförderungsgesetz, Berufsbildungsgesetz und Bundesausbildungsförderungsgesetz liegen im Zuge der gesellschaftspolitischen Entwicklung, die i.S. staatlicher Daseins-

---

1) BT-Drucksache V/2291, S. 54, Ziff. 4
2) Hoppe/Berlinger, Förderung der beruflichen Bildung, Kommentar § 33 Anm. 8
3) Schönefelder/Kranz/Wanka, vor § 33 Anm. 1

vorsorge auf stärkere öffentliche Verantwortung für das Bildungswesen gerichtet ist[4].

§ 33 AFG enthält dabei den Grundsatz der Förderungspflicht der Bundesanstalt für Arbeit im Bereich der beruflichen Bildung[5]; die Vorschrift ist als gesetzlicher Gesamtauftrag im Gegensatz zu den Vorschriften des AVAVG keine Kann-Vorschrift, sondern eine Muß-Vorschrift[6]. Aus Abs. 1 ("Die Bundesanstalt fördert ...") ergibt sich das diesem Komplex innewohnende Prinzip des Rechtsanspruchs auf Förderung, soweit nicht ausdrücklich etwas anderes bestimmt ist[7].

Diese einschneidende Änderung brachte für den Bürger wie den Staat zwei wesentliche Aspekte mit sich.

Der Unterschied zwischen einer Leistung mit Rechtsanspruch und einer Kann-Leistung durfte im Hinblick auf die Bereitstellung der erforderlichen Mittel nicht verkannt werden. Für Leistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, müssen die erforderlichen Mittel im Haushalt bereitgestellt werden. Im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung ging man seinerzeit davon aus, daß aufgrund der Einführung eines Rechtsanspruchs allein das Volumen der Ausgaben sich nicht wesentlich erhöhen werde.

Auch für die richterliche Nachprüfbarkeit der getroffenen Entscheidungen sollten sich Änderungen ergeben. Während bislang die Bescheide nur auf Überschreiten des Ermessens oder auf Ermessensmißbrauch hin nachgeprüft werden konnten, sollten die Gerichte in Zukunft zu prüfen haben, ob das Vorliegen der Anspruchsvoraus-

---

4) dazu vgl. unten Teil 4
5) Hennig/Kühl/Heuer, Arbeitsförderungsgesetz, Kommentar, § 33 Anm. 1
6) Schönefelder/Kranz/Wanka, § 33 Anm. 3
7) Hennig/Kühl/Heuer, § 33 Anm. 1

setzungen zu Recht verneint worden ist oder nicht[8]. Hierdurch wird die Rechtssicherheit und das Vertrauen des Einzelnen in diese erhöht. Gleichzeitig werden Bildungshemmungen abgebaut und dadurch die notwendige Bildungsbereitschaft breiter Schichten unseres Volkes aktiviert[9].

aa. Begriff der beruflichen Bildung

Nicht definiert ist dabei, welche Maßnahmen unter dem Begriff der beruflichen Bildung zu subsumieren sind. Eine eindeutige Aussage hierzu ist jedoch unumgänglich, soll die Rechtsposition des Einzelnen als möglicher Anspruch eindeutig umschreibbar und damit durchsetzbar sein.

Aus der amtlichen Begründung[10] kann keine Klarheit gewonnen werden. Auch die erste Anordnung des Verwaltungsrates der Bundesanstalt für Arbeit für die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung vom 18.12.1969 grenzte in § 2 für den Bereich der beruflichen Fortbildung nur negativ ein, indem er definierte, daß Bildungsmaßnahmen, die zum Bereich der Allgemeinbildung gehören, nicht erfaßt würden. Erweiternd wurde jedoch geregelt, daß allgemeinbildende Fächer, die dem Ziel der beruflichen Bildungsmaßnahme dienen, in angemessenem Umfang in den Lehrplan aufgenommen werden könnten[11].

bb. Begriff der Allgemeinbildung

Dabei ist auch der Begriff der Allgemeinbildung nicht eindeutig zu definieren, weil letztlich nahezu alle

---

8) Zekorn in BArbBl. 1967, S. 678 ff. (680)
9) Zekorn in BArbBl. 1969, S. 337 ff. (337)
10) BT-Drucksache V/2291, §65 zu § 34 des Entwurfs
11) Für den Bereich der beruflichen Umschulung vgl. § 3 AFuU

Bildungsbemühungen spätestens nach Abschluß der Schulpflicht im Hinblick auf den beruflichen Werdegang unternommen werden[12]. So wird die Begriffsdefinition vom Bundessozialgericht[13] auch dahingehend vorgenommen, daß eine Maßnahme zur Allgemeinbildung zu rechnen ist, wenn überwiegend Wissen vermittelt wird, das dem von den allgemeinbildenden Schulen angestrebten Bildungsziel entspricht.

cc. Überwiegender Bezug zur Berufswelt als Abgrenzungskriterium

Berufliche Bildung und allgemeine Bildung sind heute keine Gegensätze mehr, sondern zwei Seiten ein und derselben Sache. Die berufliche und die soziale Stellung des Einzelnen wird in der Gesellschaft, die weitgehend zu einer Leistungsgesellschaft geworden ist, von dem Stand seiner beruflichen Bildung bestimmt. Derjenige, der über ein breites Allgemeinwissen und fundierte Kultur- und Geschichtskenntnisse verfügt, kann damit in unserer heutigen Gesellschaft nur dann reüssieren, wenn er zusätzlich über aktuelles Berufswissen verfügt. Berufliche Bildung ist daher ein Integrationsfaktor ersten Ranges; sie ist kein einmaliger, zeitlich begrenzter Vorgang, sondern ein Prozeß ständigen Lernens[14]. Da berufliche Bildung jedoch in erster Linie nach außen wirkt und daher auch der Gesellschaft zugute kommt, ist ihre Förderung eine gesellschaftspolitische öffentliche Aufgabe[15]. Daß der beruflichen Bildung die gleiche Bedeutung zuzumessen ist wie der allgemeinen Bildung, betonte bereits der bei den Bundesministerien für Arbeit und Sozialordnung

---

12) Gagel/Jülicher, Vorbem. zu § 33 Anm. 1o
13) BSGE 36, S. 296
14) Zekorn in BArbBl. 1969, S. 337
15) Hoppe/Berlinger, § 33 Anm. 8

und Wirtschaft bis Januar 197o bestehende Gesprächskreis für berufliche Bildung ausdrücklich[16].

Wenn jedoch, wie hier aufgezeigt, berufliche und allgemeine Bildung nebeneinander stehen und ineinander fließen, kann für die Förderbarkeit einer beruflichen Bildungsmaßnahme gem. § 33 AFG nur gelten, daß die Bezüge zur Berufswelt[17] innerhalb dieser Maßnahmen ein besonderes Gewicht haben müssen.

Dieses Ergebnis wird bestätigt durch die Tatsache, daß allgemeine wie berufliche Bildung für die Entwicklung und Einbindung des Einzelnen in die Gesellschaft ebenso Bedeutung haben wie für die Entwicklung der Gesellschaft selbst. Allgemeinbildende Fächer sind Grundlage für das Erlernen beruflicher Fähigkeiten. Die Ausformung bestimmter Persönlichkeitsmerkmale wie Organisations- und Führungseigenschaften einerseits, Durchsetzungsfähigkeiten andererseits, die für sich genommen keine Voraussetzung für bestimmte berufliche Abschlüsse sind, gewinnen zusätzlich an Bedeutung. Alle drei geschilderten Faktoren - Allgemeinbildung, berufliche Bildung und Persönlichkeitsmerkmale - sind daher notwendige Bausteine jedweder beruflichen Bildungsmaßnahme. Inwieweit sie quantitativ oder qualitativ zu gewichten sind, bleibt aufzuzeigen.

b. Begriffliche Abgrenzung der einzelnen Maßnahmen der beruflichen Bildung

In den §§ 4o ff. sind für die Förderung beruflicher Bildung drei Kategorien vorgesehen: Ausbildung, Fortbildung, Umschulung. Es handelt sich dabei um ein ge-

---

16) Sozialpolitische Informationen des Bundesministers für Arbeit Jg. III; Sonderausgabe 1969, S.1 ff. (6)
17) Gagel/Jülicher, Vorbem. zu § 33 Anm. 1o

schlossenes System, in das jede Maßnahme der beruflichen Bildung einzuordnen ist[18]. Da an die unterschiedlichen Maßnahmen der beruflichen Bildung unterschiedliche Einstiegs- und Förderungsvoraussetzungen geknüpft sind und sich damit auch die Rechtsposition des Einzelnen unterschiedlich gestaltet, ist eine eindeutige Abgrenzung der Begriffe Ausbildung, Fortbildung und Umschulung zwingend erforderlich. Unterschiedliche Zugangsmöglichkeiten müssen zwangsläufig zu unterschiedlichen Rechtspositionen des Einzelnen führen.

Im Hinblick darauf, daß jedem Einzelnen der Weg zu einer beruflichen Aus- und Weiterbildung eröffnet werden soll, definiert § 4o AFG weitere Maßnahmen, die zunächst von den drei Kategorien beruflicher Bildung nicht erfaßt wurden:
Grundausbildungslehrgänge sind solche, die für eine Ausbildung in bestimmten Berufsbereichen oder in einem bestimmten Beruf eine tragfähige Grundlage schaffen, dafür vorbereiten sollen. Förderungslehrgänge dienen - auch i.S. von Berufsfindung - Personen, die für eine Berufsausbildung allgemein oder in irgendeiner Beziehung (z.B. körperlich oder geistig) noch nicht reif sind [19].

Andere berufsvorbereitende Maßnahmen sind gezielt auf die Verbesserung der Vermittlungs- bzw. Eingliederungsmöglichkeiten von Personen, die den Anforderungen einer Berufsausbildung auf die Dauer noch nicht gewachsen sind[2o]. Diese - vorbereitenden - Maßnahmen sind sinnvolle Vorstufen für diejenigen, die sonst in das Fortbildungssystem nicht aufgenommen würden.

---

18) Gagel/Jülicher, Vorbem. zu § 4o Anm. 1
19) Schönefelder/Kranz/Wanka, § 4o Anm. 5
2o) vgl. Hoppe/Berlinger § 4o Anm. 8

Die Begriffe Ausbildung, Fortbildung und Umschulung sind an sich Begriffe, die an den persönlichen Berufsverlauf des Einzelnen anknüpfen. Vor der Ebene der Maßnahmeeigenschaften, die die Grenzen der Förderbarkeit bestimmen, liegt dementsprechend die Ebene des individuellen Berufsweges, in dessen Bereich es auf die individuelle Bedeutung der besuchten Maßnahme für den Einzelnen, den Stellenwert, den die angestrebten Bildungsbemühungen im Berufsleben des Einzelnen haben, ankommt[21]. Die Definitionen von Ausbildung, Fortbildung und Umschulung können allerdings nicht aus dem allgemeinen Sprachgebrauch oder anderen Gesetzen ermittelt werden, sondern sind wegen der erheblichen Deutungsbreite dieser Begriffe eng am AFG zu orientieren und aus den dort gegebenen Anhaltspunkten abzuleiten[22].

Jede andere Entscheidung würde es für den Einzelnen ungeheuer erschweren, selbst zu entscheiden, ob das von ihm angestrebte Bildungsziel nach den Vorschriften des AFG förderbar ist. Eine gleichartige Interpretation des Fortbildungsbegriffes in allen Weiterbildungsgesetzen oder eine umfassende Definition des Begriffs der beruflichen Bildung i.S. eines Oberbegriffs der Weiterbildung auf allen Gebieten des Bildungswesens würde dem Wesen und der Zweckbestimmung des AFG widersprechen und zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen. Die berufliche Bildung hat der Erhaltung, Ergänzung, Erweiterung und Verbesserung der beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten zu dienen. Insofern ist der Entscheidung des BSG zuzustimmen.

---

21) BSGE 38, S. 174 ff. (176)
22) BSGE 37, S. 163 ff. (165); Urt. BSG v. 22.1o.74, 7 RAr 65/73

aa. Ausbildung nach § 4o AFG

Das BSG sieht als Ausbildung stets nur die erste zu einem Abschluß führende Bildungsmaßnahme an[23]. Alle späteren Schritte zur weiteren beruflichen Bildung sind entweder als Fortbildung oder als Umschulung anzusehen[24]. Eine Ausbildung liegt selbst dann nicht vor, wenn der Bildungswillige zwar noch keine Ausbildung durchlaufen, aber durch Berufserfahrung einen Status erlangt hat, der ihn zur verantwortlichen Ausübung des gewählten Berufs befähigt[25].

Der abweichenden, weitergehenden Meinung von Gagel[26], wonach der Begriff Ausbildung jegliche Bemühungen um Erwerb einer neuen, beruflichen Qualifikation einschließt, kann nicht gefolgt werden. Gagel zieht als Kernbegründung seiner Auffassung den allgemeinen Sprachgebrauch heran, der - wie dargestellt - im Bereich der beruflichen Bildung des AFG konkretisiert wurde und daher keine Anwendung finden kann. Wenn Gagel weiter eine Systemwidrigkeit bei Anwendung der Entscheidung des BSG feststellt, weil dies unter bestimmten Voraussetzungen zum Förderungsausschluß bestimmter Personen führt, so kann dies auch dahin interpretiert werden, daß eben kein umfassender Rechtsanspruch auf Förderung der beruflichen Bildung begründet werden sollte, vielmehr die Förderung nur für bestimmte Fallgruppen vorgesehen war.

aaa. Förderungsfähiger Personenkreis

Während landläufig bei dem Begriff "berufliche Ausbildung" nur daran gedacht wird, daß ein Jugendlicher

---

23) BSGE 38, S. 174; 38, 274 ff. (275); 4o, S. 234 ff. (235 f.); Hennig/Kühl/Heuer, § 4o Anm. 2.5; Hoppe/Berlinger, § 4o Anm. 5
24) BSG v. 22.1o.74, 7 RAr 65/73
25) BSGE 4o, S. 234
26) Gagel/Jülicher, Vorbem. zu § 4o Anm. 4

nach Abschluß der Schulzeit eine Ausbildung beginnt, hat das AFG - aufbauend auf der Erkenntnis der Notwendigkeit lebenslangen Lernens[27] - den Zugang zur Förderung auch für Erwachsene eröffnet. § 4o AFG formuliert keine weiteren auf bestimmte Personengruppen bezogene Einschränkungen.

bbb. Art der Förderung

Während die Leistungen nach dem AFG überwiegend anknüpfen an bereits erbrachte oder noch zu erbringende Beitragsleistungen, wird dem Anspruchsberechtigten eine im AFG sonst nicht mehr auftauchende Berufsausbildungsbeihilfe gewährt. Die Leistungen werden zweckbestimmt, in erster Linie nach arbeitsmarktpolitischen und nicht nach familienpolitischen Gesichtspunkten erbracht. Die Leistungshöhe knüpft an die wirtschaftliche Lage des Anspruchsberechtigten an: er darf nicht mehr erhalten, als er selbst unmittelbar für die Ausbildung und seinen Unterhalt zahlen muß[28].

bb. Fortbildung nach §§ 41 ff. AFG

§ 41 AFG enthält - anders als bei den Begriffen Ausbildung und Umschulung - eine abschließende gesetzliche Definition des Begriffs der beruflichen Fortbildung[29]. Es stimmt im Kern mit § 1 Abs. 3 BBiG überein, was zu Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der unter das jeweilige Gesetz fallenden Bildungsmaßnahmen führen kann[3o]. Im BBiG heißt es:

---

27) Herbst in Arbeit und Beruf (AuB) 1969, S. 283
28) LSG Hamburg v. 13.4.73 - VI ARBf 9/72
29) Hennig/Kühl/Heuer, § 41 Anm. 2; vgl. zur Begriffsbestimmung auch Hoppe in Sozialer Fortschritt 1977, S. 97 ff. mit weiteren Nachweisen aus der Rechtsprechung.
3o) Die Bundesanstalt für Arbeit (BA) ist nur subsidiär zuständig; sie trifft zum Schutze des Anspruchsberechtigten jedoch eine Vorleistungspflicht.

"Die berufliche Fortbildung soll es ermöglichen, die beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten zu erhalten, zu erweitern, der technischen Entwicklung anzupassen oder beruflich aufzusteigen."
Da das AFG jedoch primär an den bereits beschäftigten Arbeitnehmer denkt, setzt es in § 41 als objektive Anspruchsvoraussetzung zusätzlich eine abgeschlossene Berufsausbildung oder eine angemessene Berufserfahrung voraus. Dies bedeutet, daß Fortbildung i.S.d. AFG nur vorliegen kann, wenn in der Maßnahme an das bisherige Berufswissen angeknüpft wird, der wesentliche Kern der bisherigen Qualifikation muß für die Bildungsmaßnahme bedeutsam sein[31]. Unbeachtlich ist jedoch, wie der Einzelne später das Wissen verwenden will, denn es kommt allein auf den Vergleich zwischen der vorhandenen Qualifikation im Anknüpfungsberuf und der angestrebten Qualifikation an. Voraussetzung dafür, einen Beruf als Anknüpfungsberuf für Fortbildung anzusehen, ist jedoch, daß das bisherige Berufswissen nicht veraltet ist, von dem Teilnehmer noch beherrscht wird und auch sonst keine Gründe entgegenstehen, ihn als ausreichende Grundlage für eine Fortbildung anzusehen[32]. Eine Beschränkung der Bildungsmaßnahmen auf anerkannte Berufsbilder würde jedoch den verfassungsrechtlichen Grundpositionen des Einzelnen widersprechen[33]. Da Berufsbilder sich nur langsam entwickeln, würde eine Beschränkung auf diese zudem bedeuten, daß dem gesetzlichen Auftrag, berufliche Kenntnisse an technische Entwicklungen anzupassen (§ 41 Abs. 1, 1. Halbsatz), nur ungenügend entsprochen werden kann.

Fortbildungsmaßnahmen haben bereits seit Jahrzehnten aufgrund der §§ 133, 137, 138 AVAVG erheblich zur Verhütung und Beendigung von Arbeitslosigkeit sowie zur

---

31) BSGE 38, S. 176
32) BSG SozR 4100, § 41 Nr. 28, S. 64; Gagel/Jülicher, Vorbem. § 40 Anm. 12
33) BSG SozR 4100, § 36 Nr. 14

Behebung von Arbeitskräftemangel beigetragen. Ihnen gebührt in heutiger Zeit jedoch eine viel weiterreichende Aufmerksamkeit und Bedeutung:
Durch Förderung der Teilnahme an beruflichen Fortbildungsmaßnahmen soll die Bundesanstalt es dem Einzelnen ermöglichen, seine beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten zu entwickeln. Dabei soll sie sich nicht nur von arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen, sondern insbesondere auch von gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten leiten lassen. Auf diese Weise soll die berufliche Mobilität der Erwerbspersonen in ihrem eigenen Interesse erhöht und ihnen sowohl ein beruflicher wie auch ein sozialer Aufstieg ermöglicht werden[34]. Über die sozialpolitische Bedeutung der beruflichen Fortbildung hinaus wird der Einzelne im Interesse der gesamten Volkswirtschaft weniger krisenanfällig.

Nicht alle der in § 41 AFG genannten Ziele haben eindeutig Fortbildungscharakter. So sind die im Gesetzestext aufgeführten sogenannten Feststellungsmaßnahmen, die das Ziel haben, berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten festzustellen, für bestimmte Personengruppen unerläßlich, um richtige Ansatzpunkte für die notwendige berufliche Fortbildung zu ermitteln[35]. Auch in Bezug auf Erhaltung und Erweiterung, Anpassung und beruflichen Aufstieg sind die begrifflichen Grenzen weit zu verstehen. Erfahrungsgemäß werden Kenntnisse und Fähigkeiten nur durch ständige Übung in vollem Umfang bewahrt, vertieft, verfeinert und bilden so Ansatzpunkte für Fortentwicklung und Anpassung[36].

Durch den Ausschuß für Arbeit ist § 43 - in inhaltlicher Ergänzung des § 42 des Regierungsentwurfes - dahin

---

34) vgl. BT-Drucksache V/2291, S. 67; Zekorn in BArbBl. 1967, S. 678 ff. (678); ders. BArbBl. 1969, S. 75ff. (78)
35) Schönefelder/Kranz/Wanka, § 41 Anm. 14
36) Schönefelder/Kranz/Wanka, § 41 Anm. 15

verändert worden, daß Maßnahmen, die auf den Zweck eines Betriebes oder Verbandes ausgerichtet sind, nur gefördert werden, wenn dafür ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht. In der Begründung[37] heißt es, daß diese Maßnahmen wie bisher grundsätzlich ausgeschlossen sein sollen. Die Vorschrift solle dazu beitragen, daß eine Verlagerung von Leistungen zur Förderung der Fortbildung von der Wirtschaft auf die Bundesanstalt so weit wie möglich verhindert wird. Die Vorschrift ist insofern konsequent, als berufliche Bildungsmaßnahmen dazu führen sollen, die Stellung des Einzelnen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt zu verbessern und ihn nicht in Abhängigkeit von einzelbetrieblichen Interessen zu führen. Dient die Bildungsmaßnahme den Interessen des Betriebes, führt aber auch zu allgemeiner Mobilität des Einzelnen, ist sie zulässig.

aaa. Förderungsfähiger Personenkreis nach § 42 AFG

Während nach der Ermessens-Regelung der §§ 133, 137 AVAVG die Teilnahme an der beruflichen Fortbildung i.d.R. nur Leistungsbeziehern ermöglicht werden konnte, trat mit der Verabschiedung des AFG Arbeitslosigkeit als maßgebliche Förderungsvoraussetzung zurück. Jeder beschäftigte oder nichtbeschäftigte Arbeitnehmer, Selbständige oder bisher nicht Erwerbstätige sollte grundsätzlich Zugang zur beruflichen Bildung haben: die Förderung soll nicht erst bei Arbeitslosigkeit oder drohender Arbeitslosigkeit einsetzen, sondern den Erwerbspersonen jederzeit zur Verfügung stehen, sofern sie die sonstigen Voraussetzungen erfüllen[38]. Verlangt ist nur, daß der Antragsteller entweder eine beitragspflichtige Tätigkeit ausgeübt hat oder ausüben will (§ 42, 1.Halbsatz AFG). Eine bestimmte Dauer der beitragspflichtigen

37) BT-Drucksache zu V/411o S. 9
38) BT-Drucksache V/2291, S. 67

Beschäftigung wird nicht verlangt. Die Verwendung des Begriffes "berufliche Tätigkeit" im 2. Halbsatz von § 42 stellt im übrigen eindeutig klar, daß auch Selbständige und Hausfrauen vom Gesetzgeber für förderbar angesehen wurden; dies ergibt sich daraus, daß im Gesetzestext keine weiteren Anforderungen an den Begriff der "beruflichen Tätigkeit" gestellt werden. Berufliche Tätigkeit muß daher als allumfassender Oberbegriff interpretiert werden.

bbb. Art der Förderung

Folgerichtig wurde vom Ausschuß für Arbeit die Regelung des Unterhaltsgeldes von der des Arbeitslosengeldes weitgehend getrennt[39]. Sowohl in der Förderungsdauer wie der -höhe wurde der Unterhaltsgeldbezieher besser gestellt. Das Unterhaltsgeld, das aus einem Hauptbetrag und einem Familienzuschlag bestand (§ 44 Abs. 2), brachte den Unterhaltsgeld-Empfänger nahe an sein zuletzt verdientes Nettoeinkommen heran. Die Gewährung von Unterhaltsgeld sollte für den Einzelnen Möglichkeit und Anreiz sein, während der Bildungsmaßnahme, bei Arbeitslosigkeit nach erfolgreichem Abschluß auch über diesen Zeitpunkt hinaus, über einen gesicherten Lebensunterhalt zu verfügen. Die Regelung sollte eine verstärkte Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Bildung bewirken[4o]. Die Eigenständigkeit des Unterhaltsgeldes sollte betont und eine bessere Anpassung an die besonderen Bedürfnisse der Bildungsförderung ermöglicht werden[41].

cc. Umschulung nach § 47 AFG

Strukturwandlungen in der modernen Industriegsellschaft sind es, die Maßnahmen zur beruflichen Umschulung be-

---

39) BT-Drucksache zu V/411o, S. 9
4o) Hoppe in AuB 1978, S. 33 ff. (33)
41) BT-Drucksache zu V/411o, S. 1o

sonders bedeutsam werden ließen. Motive und Zwecksetzungen sind denen der beruflichen Fortbildung nah verwandt[42]. Die Grenzlinien sind nicht immer scharf gezogen.

Der Begriff der Umschulung ist - anders als der der Fortbildung - im Gesetz nicht exakt definiert. Umschulung bedeutet das Erlernen einer Tätigkeit mit neuem Inhalt; eine Umschulungsmaßnahme verfolgt den Zweck, den Übergang in eine andere geeignete berufliche Tätigkeit zu ermöglichen[43] und kann auch beruflichen Aufstieg zum Ziel haben. Maßgeblich für eine Umschulung ist, daß die im bisherigen Beruf erlernten Fähigkeiten entweder nicht oder nur unwesentlich für die andere geeignete Tätigkeit Bedeutung haben, insoweit also ein Beruf mit neuem Inhalt erlernt wird[44].

Ziel aller Umschulungsmaßnahmen muß es sein, die berufliche Beweglichkeit des Einzelnen zu sichern oder zu verbessern (§ 47 Abs. 1, 2. Halbsatz AFG). Diese Zielbestimmung, die bereits in § 2 Ziff. 2 AFG vorgegeben ist, beinhaltet nicht nur einen irgendwie gearteten Vorteil für das berufliche Vorhaben nach Abschluß der Maßnahme. Entscheidend ist die Verbesserung der Beweglichkeit bei Wechselfällen des späteren Berufslebens[45]. Dazu ist regelmäßig auch das Ablegen der Abschlußprüfung erforderlich, da diese den Befähigungsnachweis erleichtert und damit die Beweglichkeit fördert[46]. Durch die Verpflichtung, Umschulungen so früh wie möglich durchzuführen (§ 47 Abs. 3 AFG), wird aufgezeigt, daß

---

42) Hennig/Kühl/Heuer, § 47 Anm. 1; insofern sind die Ausführungen zu Gliederungspunkt bb. weitgehend übertragbar.
43) siehe auch § 1 Abs. 4 BundesbildungsG (BBiG)
44) BSGE 38, S. 176; Thieme in Festschrift 25 Jahre BSG S. 366; v.Maydell in Festschrift für Wannagat 1979, S. 234 ff. (241)
45) BSG SozR 4100, § 151 Nr. 7
46) BSG a.a.O., Fußnote 45

Maßnahmen auch während bestehender Arbeitsverhältnisse - berufsbegleitend durchgeführt werden können[47]. Es bedeutet aber auch, daß Arbeitsverhältnisse beendet werden können, um eine Umschulung aus einem vom Arbeitsmarkt verschwindenden Beruf zu beginnen

aaa. Förderungsfähiger Personenkreis

Umschulungsmaßnahmen wenden sich an Arbeitssuchende, womit aufgezeigt ist, daß ein breiter Personenkreis Zugang zu dieser Kategorie der beruflichen Bildung finden soll:
Arbeitssuchender ist jede Person, die eine Tätigkeit, für die Arbeitskräfte eingestellt zu werden pflegen, ausüben kann[48] und gegenüber dem Arbeitsamt den Willen bekundet, in Zukunft auf dem Arbeitsmarkt eine Beschäftigung aufzunehmen[49]. Arbeitslosigkeit ist kein Begriffsmerkmal des Arbeitssuchenden[5o]; erforderlich ist jedoch, daß der Einzelne bereit ist, als Unselbständiger seine Arbeitskraft in abhängiger nachgefragter Stellung anzubieten[51]. Insofern ist ein anderer Personenkreis als bei der beruflichen Fortbildung angesprochen.

bbb. Art der Förderung

Da Fortbildung und Umschulung ein abgestimmtes Instrumentarium darstellt, das dem Einzelnen in Zeiten schwieriger persönlicher beschäftigungsrelevanter Entwicklungen zur Verfügung stehen soll, ist es nur konsequent, daß für die Lebenssicherung im Falle der Umschulung das gleiche System gilt wie bei der Fortbildung. (§ 47 Abs. 1 Satz 2 AFG)[52].

---

47) Gagel/Jülicher, § 47 Anm. 3
48) BSGE 26, S. 155
49) BSGE 38, S. 138
5o) BSGE 41, S. 241 ff. (243)
51) BSGE 38, S. 282 ff. (286)
52) vgl. oben S. 38 oben

dd. Einarbeitung nach § 49 AFG

Nach § 49 AFG sollen Zuschüsse für solche Arbeitnehmer gewährt werden, die eine volle Leistung am Arbeitsplatz erst nach einer Einarbeitungszeit erreichen können. Eine korrespondierende Vorschrift fand sich bereits im AVAVG in § 13o Abs. 1 Nr. 1. Der Gesetzgeber war der Auffassung, daß diese Vorschrift sich bewährt habe und daher beibehalten werden sollte[53].

Anders als im AVAVG, wo § 13o im Bereich der Förderung der Arbeitsaufnahme angesiedelt war, sollte der im Entwurf des AFG weiterhin als Anlernzuschuß bezeichnete § 49 systematisch der Umschulung zugeordnet werden, da das mit der Gewährung des Anlernzuschusses verfolgte Ziel dem der Umschulung entspreche[54]. Um diesen Zweck der Leistung zutreffender zum Ausdruck zu bringen und zudem Mißverständnisse dahingehend, daß mit § 49 die Ausbildung in Anlernberufen gefördert werden könne, auszuschließen[55], hat der Ausschuß für Arbeit die historische Bezeichnung Anlernzuschuß in Einarbeitungszuschuß geändert. Diese neue Bezeichnung ist ins Arbeitsförderungsgesetz übernommen worden. Aus der neuen Gesetzessystematik ergibt sich eindeutig, daß der Einarbeitungszuschuß als berufliche Bildungsmaßnahme neben Ausbildung, Fortbildung und Umschulung treten sollte und nicht als Unterfall der Umschulung anzusehen ist. § 49 ist als Einzelvorschrift, die dem Arbeitgeber Leistungen gewährt, ans Ende der Förderungsvorschriften im Bereich individuelle Förderung der beruflichen Bildung gestellt worden. Abfassung und Inhalt der Norm lassen deutlich darauf schließen, daß hier ein viertes Bildungsinstrument geschaffen werden sollte.

---

53) BT-Drucksache V/2291, S. 68
54) BT-Drucksache V/2291, S. 68
55) BT-Drucksache zu V/414o, S. 11

aaa. Förderungsfähiger Personenkreis

Die begriffliche Einordnung des Einarbeitungszuschusses als Bildungsmaßnahme[56] deutet darauf hin, daß die Leistungen nach § 49 gewährt werden, wenn ein Arbeitnehmer ohne qualifizierende Kenntnisse einen neuen Arbeitsplatz mit höherem Anforderungsprofil anstrebt. Durch die Gesetzesformulierung "die Bundesanstalt kann Arbeitgebern ... gewähren" ist jedoch eindeutig festgeschrieben, daß Anspruchsinhaber die Arbeitgeber sind[57]. Unmittelbare "Zugriffsmöglichkeiten"der Arbeitnehmer bestehen nicht. Der zu fördernde Personenkreis beschränkt sich auf "Arbeitnehmer" (§ 49 Abs. 1 Satz 1). Arbeitnehmer sind daher alle Arbeitsuchenden, mit denen ein Arbeitgeber unter den Bedingungen der Vorschrift ein Arbeitsverhältnis eingehen will[58]. Diese Definition läßt erkennen, daß im Rahmen des § 49 AFG auch die Interessen des Arbeitgebers Berücksichtigung finden; steht es ihm doch frei mit dem zu fördernden Arbeitnehmer ein Arbeitsverhältnis einzugehen.

Der Verweis auf § 47 Abs. 2 AFG, der bei zu erwartenden gleichgelagerten Leistungen des Arbeitgebers eine Förderung ausschließt, läßt jedoch erkennen, daß die Förderung beruflicher Mobilität einzelner Arbeitnehmer Hauptmotiv für die Festschreibung dieser neuen Bildungsmaßnahmen war.

Durch die Definition des Einarbeitungszuschusses als Bildungsmaßnahme sowie den für die Förderung der beruflichen Mobilität vorauszusetzenden Fortbildungserfolg (Einarbeitung als mehr zur Anlernung) wird klargestellt, daß die Förderung von Tätigkeiten, die üblicherweise von angelernten Kräften ausgeübt werden, von § 49 nicht er-

56) Gagel/Jülicher, § 49 Anm. 1
57) Hennig/Kühl/Heuer, § 49, Anm. 2
58) Hennig/Kühl/Heuer, § 49, Anm. 3

faßt werden. Würde ein Arbeitsverhältnis, in dem keine qualifizierenden Kenntnisse vermittelt werden, förderbar sein, wäre zudem eine Trennung der Vorschriften des § 49 AFG und des § 54 (Eingliederungsbeihilfe) nicht mehr aufrecht zu erhalten: die Anspruchsvoraussetzungen des § 54 sind insofern geringer als sie lediglich eine erschwerte Unterbringung des einzugliedernden Arbeitsuchenden verlangen, eine Einarbeitung i.S. einer Fortbildung jedoch nicht bedingen. Von daher wurde § 54 auch den Vorschriften zur Förderung der Arbeitsaufnahme zugeordnet.

bbb. Art der Förderung

Während es aufgrund des Gesetzeswortlautes feststeht, daß der zu gewährende Zuschuß an den Arbeitgeber gezahlt wird, ergibt sich aus dem Sinn der Vorschrift, daß Höhe und Zeitdauer des zu zahlenden Entgeltanteils individuell, entsprechend der Minderleistung des einzelnen Arbeitnehmers zu berechnen sind. Dies ist insofern von Bedeutung als damit ausgesagt ist, daß eine Subvention von Arbeitgebern ebenso ausgeschlossen ist wie eine schematische Förderung bestimmter Personengruppen. Über die personenbezogene Art der Förderung wird eindeutig klargestellt, daß trotz fehlender Anspruchsinhaberschaft der einzelne Arbeitnehmer Bezugspunkt dieser Sondervorschrift im Rahmen der beruflichen Bildung ist.

c. Gesetzliche Anforderungen an den Antragsteller auf Leistungen zur individuellen Förderung der beruflichen Bildung

aa. Der Zielkonflikt nach § 36 AFG

Bei der Darstellung der Leistungsarten der beruflichen Bildung - Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung -

ist deutlich geworden, daß nicht nur die Interessen des Einzelnen Eingang in die gesetzlichen Vorschriften gefunden haben, sondern auch die Interessen der Arbeitgeber und die des Staates an zielgerichteten Maßnahmen bei strukturellen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt Berücksichtigung finden sollten.

Der Entwurf des AFG enthielt im Bereich der Regelungen über die individuellen Förderungsvoraussetzungen keine Vorschrift, in der eindeutig dieser der Gesetzessystematik immanente Zielkonflikt definiert war: Eignung und Neigung der Antragsteller auf Förderung gem. §§ 4o-49 AFG einerseits und arbeitspolitische Zweckmäßigkeit der Förderung andererseits. Der Gesetzgeber hatte zunächst mehr an die Sicherung der Ansprüche des Einzelnen gedacht. Durch Einfügung eines § 34 c[59], § 36 der verabschiedeten Fassung, schloß der Ausschuß für Arbeit diese Gesetzeslücke. Leistungen dürfen nur gewährt werden, wenn der Antragsteller geeignet ist und die Förderung unter Berücksichtigung der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes sowie der beruflichen Neigung des Antragstellers zweckmäßig erscheint (§ 36).

bb. Die Eignung des Antragstellers

Um auszuschließen, daß Antragsteller subjektiven Einschätzungen entsprechend Zugang zu einer Maßnahme der beruflichen Bildung suchten, hat der Gesetzgeber als unabdingbare Anspruchsvoraussetzung für alle Leistungen des 4. Unterabschnittes des AFG die Eignung des Antragstellers gestellt. Eignung ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, d.h. er ist nach objektiven Maßstäben auszulegen und vollständiger gerichtlicher Kontrolle unterworfen[6o]. Sie ist anzuerkennen, wenn für den Antragstel-

---

59) BT-Drucksache V/411o S. 17
6o) Hoppe/Berlinger, § 36 Anm. 7

ler nach seiner körperlichen und geistigen Verfassung die Erwartung gerechtfertigt ist, daß er den Beruf, den er mit Hilfe der Bildungsmaßnahme anstrebt, auch auszuüben in der Lage sein wird[61]. Dies bedeutet, daß die Eignung nicht nur bei Antragstellung, sondern während des gesamten Verlaufs der Maßnahme vorhanden sein muß[62]; dies bedeutet, daß sich die Einschätzung (zum Negativen) ändern kann.

Aus dem bisher Gesagten ergibt sich bereits die Schwierigkeit, anhand von Eignungsgesichtspunkten die im Einzelfall dem Einzelnen gerecht werdende, objektiv richtige Entscheidung zu treffen. Um Fehleinschätzungen, -entscheidungen seitens der über einen Antrag auf Förderung entscheidenden Bundesanstalt für Arbeit zu verhindern, ist die Aufstellung eines ausgefeilten, gerichtlich überprüfbaren Entscheidungshilfeinstrumentariums erforderlich.

Die dem Gesetz entsprechende Entscheidung ist sicher dann unproblematisch zu treffen, wenn - wie bei der Umschulung - objektiv nachprüfbare Zugangsvoraussetzungen (Abschlüsse, Zeugnisse) vorliegen müssen. Schwierig wird es im Fortbildungsbereich, wenn in der Person liegende Kriterien heranzuziehen sind, oder wenn beurteilt werden muß, ob die im Rahmen einer beruflichen Tätigkeit erworbenen Kenntnisse ausreichen für die Eignung zu einer weiterführenden Maßnahme.

cc. Die Zweckmäßigkeit der Förderung

Diese Problematik verstärkt sich durch das Erfordernis nur dann zu fördern, wenn die Maßnahme unter Berücksich-

---

61) Hennig/Kühl/Heuer, § 36 Anm. 3 unter Bezugnahme auf BSGE 39, S. 291
62) BSG SozR 4100, § 151 Nr. 7, S. 11

gung der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig ist.
Sicher ist in diesem Zusammenhang nur, daß das Merkmal der Zweckmäßigkeit dem Staat unter keinen Umständen die Möglichkeit eröffnet, i.S. einer Lenkung des Arbeitsmarktes einzugreifen[63]. Eine Begrenzung der Förderung auf bestimmte Berufe ist daher nicht möglich. Diese Aussage ergibt sich aus dem Rückgriff auf die dem AFG zugrundeliegenden Ordnungskriterien und Grundaussagen. Die gem. § 36 erforderliche Entscheidung muß unter Heranziehung der zu §§ 1, 2 AFG gemachten Aussagen[64] getroffen werden.

Da bei Fortbildungsmaßnahmen die Konkurrenzfähigkeit am Markt grundsätzlich erhöht wird, erscheint hier die Aussage, eine Förderung sei zweckmäßig, leichter zu treffen als bei anderen beruflichen Bildungsmaßnahmen[65]. Gültigkeit für alle Förderungsarten hat jedoch die Aussage, daß Arbeitsmarkt i.S. des § 36 nur der Markt für unselbständige Beschäftigungen sein kann. Diese Entscheidung ergibt sich aus der Definition des Arbeitsmarktes als dem Markt, auf dem die Arbeitskräfte für eine abhängige Stellung angeboten und nachgefragt werden[66]. Da das AFG die Förderung Selbständiger und Beamter grundsätzlich nicht ausgeschlossen hat, ist für diesen Personenkreis eine Statusveränderung im Anschluß an die Bildungsmaßnahme zwingend vorgeschrieben, d.h. er muß die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt als Arbeitnehmer beabsichtigen.
Schwierigkeiten werden immer dann auftauchen, wenn der Antragsteller zwar erklärt, eine Arbeitnehmertätigkeit aufzunehmen, subjektiv jedoch beabsichtigt, im Anschluß an die Maßnahme als Selbständiger oder Beamter tätig

---

63) Hennig/Kühl/Heuer, § 36 Anm. 4
64) s.o. S.1o-17; siehe auch BSGE 39, S. 189 ff. (192)
65) BSG in AuB 76, S. 378
66) BSGE 38, S. 282 ff. (286)

zu werden, Hier haben zwar die Förderungsvoraussetzungen objektiv von Anbeginn an nicht vorgelegen, jedoch wird die Beweisführung (Überprüfung der Leistungsfälle) in Anbetracht der beträchtlichen Zahl der Förderungsfälle schwierig sein.

Durch die ausdrückliche Erwähnung der Neigungen des Antragstellers im Gesetzestext wird klargestellt, daß eine Bildungslenkung in dem Sinne, daß der Bildungswillige in einen anderen als den angestrebten Beruf verwiesen werden kann, nur unter sehr erschwerten Voraussetzungen möglich sein kann. Diese Regelung unterstreicht den bereits mehrfach erwähnten Grundgedanken, daß bei Konfliktsituationen oder Entscheidungsunsicherheiten die Interessen des Einzelnen vorrangig Berücksichtigung finden.

d. Die Konkretisierung der Vorschriften der beruflichen Bildung durch die nach § 39 AFG erlassene Anordnung (AFuU)

Um in einer Materie, die von so vielfältigen und ständig wechselnden Erscheinungsformen und Anforderungen geprägt ist wie die Verwaltung des Arbeitsmarktes[67] im Interesse des Einzelnen eine rasche Anpassung der Bestimmungen an veränderte Verhältnisse zu ermöglichen,[68] hat der Gesetzgeber in § 39 die Möglichkeit eröffnet, durch Anordnung das Nähere über Voraussetzungen, Art und Umfang der Förderung der beruflichen Bildung zu bestimmen. Die Vorschrift ermöglicht, den Rechtsraum des Einzelnen im Bereich der beruflichen Bildung genauer zu umschreiben und zu regeln. Diese Regelung findet ihre Rechtfertigung in der Aussage, daß der Gesetzgeber gene-

---

67) vgl. Gagel in AuB 77, S. 397
68) BT-Drucksache V/2291, S. 67 (vgl. auch § 191 Abs. 3 Satz 2 AFG)

rell überfordert ist, eine allen Anforderungen der Praxis gerecht werdende Regelung im Gesetz selbst zu treffen.

Dieses bisher im Ermessensbereich (§ 13o AVAVG) angesiedelte Gebiet der beruflichen Bildung ist im AFG mit stärkerer Normqualität ausgestaltet. Das AFG enthält jedoch eine Vielzahl von Programmsätzen, Generalklausel und unbestimmten Rechtsbegriffen, deren gerichtliche Überprüfung durch nähere Umschreibung in der Anordnung wesentlich erleichtert wird[69].

aa. Rechtsqualität der Anordnung

Das BSG hat zur Rechtsqualität der Anordnung festgestellt, daß es sich bei den gem. § 39 AFG erlassenen Anordnungen um autonomes Satzungsrecht, also Gesetz im materiellen Sinne, handelt, welches durch seine normative Kraft auch die Gerichte bindet, sofern es nicht gegen höherrangiges Recht verstößt[7o]. Beim Satzungsgeber handelt es sich demnach um einen vom Gesetzgeber für erforderlich erachteten und gewollten Normgeber, dem die Umsetzung des in den Leitlinien des AFG zum Ausdruck gekommenen Gesetzgeberwillens obliegt[71]. Dies bedeutet gleichzeitig, daß sich die Anordnungsvorschriften an den sozialpolitischen und sonstigen mit der Förderung beruflicher Bildung verfolgten arbeitsmarktpolitischen Zwecken des AFG zu orientieren haben. Der gesetzgeberische Wille ist stets sorgfältig zu erforschen[72]. Der dem Satzungsgeber übertragene "Regelungsspielraum"[73] erlaubt dann aber, im Gesetz nicht hinreichend deutlich vorgeschriebene Voraussetzungen aufzustellen, die notwendig sind, um die Erfüllung des Gesetzeszweckes zu

---

69) vgl. Hennig in AuB 75, S. 24
7o) BSGE 35, S. 164
71) Schneider in AuB 78, S. 98
72) Gagel a.a.O., S. 399
73) Gagel/Jülicher, § 39 Anm. 9

sichern[74]. Dieser Regelungsspielraum bedeutet insoweit, daß Anordnungsregelungen, die den gesetzlichen Bestimmungen zusätzliche Anforderungen für den Leistungsbezug hinzufügen, immer dazu führen, daß für bestimmte Personengruppen die Ansprüche, die nach dem Wortlaut des Gesetzes gegeben wären, ausgeschlossen werden[75]. Die Regelungsmacht des Anordnungsgebers kann jedoch nicht so weit gehen, daß neue, in den gesetzlichen Regelungen nicht angelegte, Anspruchsvoraussetzungen aufgestellt werden. Der Begriff "das Nähere" in § 39 kann nur in diesem Sinne ausgedehnt werden. Die Anordnung kann nicht über die im Gesetz niedergelegten Grundprinzipien hinausgehen. Diese Auslegung verpflichtet zu einer sorgfältigen Abwägung der durch die Anordnungsregelung verfolgten Zwecke mit den Interessen der Betroffenen[76].

Diese Interessenabwägung wird im Gesetzestext selbst vorgegeben, wenn es in § 39 Ziffer 1 heißt, daß bei der individuellen Förderung die persönlichen Verhältnisse der Antragsteller und das von ihnen mit der beruflichen Bildung angestrebte Ziel sowie der Zweck der Förderung und die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zu berücksichtigen seien.

bb. Der durch § 39 AFG gegebene Regelungsspielraum in der Anordnung

aaa. Voraussetzungen, Art und Umfang der Förderung

Voraussetzungen, Art und Umfang der Förderung im Detail durch Anordnung zu bestimmen, bedeutet, daß materielle Leistungsvoraussetzungen wie Einkommensgrenzen einer-

74) BSG SozR 4460 § 6 Nr. 8, S. 11
75) Gagel, a.a.O., S. 399
76) Gagel, a.a.O., S. 399 unter Hinweis auf BVerfGE 33, S. 125, 158, 160

seits, Verfahrensvorschriften andererseits der Anpassung an geänderte (wirtschaftliche) Verhältnisse bedürfen. Im Gegensatz zu sonstigen Abschnitten des AFG enthält der Abschnitt über die berufliche Bildung keine speziellen Verfahrensvorschriften, die die allgemeinen Verfahrensvorschriften ergänzen. Dies deutet darauf hin, daß dieser Bereich gänzlich dem Anordnungsgeber überlassen wurde. Ferner sind Art und Umfang der Förderung zu regeln. Dies ist insbesondere, im Hinblick auf § 45 notwendig, der bestimmt, daß "ganz oder teilweise" die "notwendigen" Kosten der Bildungsmaßnahme zu tragen sind sowie für § 7o Abs. 1 der offen läßt, ob Darlehen oder Zuschüsse zu leisten sind und in welcher Höhe sie in Betracht kommen[77].

bbb. Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse

Die persönlichen Verhältnisse stellen begrifflich den Lebensbereich und die Lebensumstände des Einzelnen dar, vor allem in familiärer, häuslicher, sozialer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht[78]. Die Regelungen in der Anordnung müssen so gefaßt werden, daß auf diese Güter entsprechend Rücksicht genommen und die Handlungsfreiheit des Einzelnen möglichst gewahrt wird[79].

ccc. Berücksichtigung des vom Antragsteller mit der beruflichen Bildung angestrebten Ziels

Unterstrichen wird diese Analyse durch Bezugnahme des Gesetzgebers auf ein weiteres individuelles Merkmal, das bei der Festlegung beruflicher Bildungsmaßnahmen

---

77) Gagel/Jülicher § 39 Anm. 6; Schönefelder/Kranz/Wanka, § 39 Anm. 5
78) Schönefelder/Kranz/Wanka, § 14 Anm. 35
79) BSGE 52, S. 5 ff (9)

zu berücksichtigen ist: das Ziel des Einzelnen, das dieser mit der Bildungsmaßnahme verfolgt. Idealiter wird dieses Ziel mit dem des Staates übereinstimmen: Steigerung von Mobilität, qualitative Verbesserung der Beschäftigungssituation i.S. größerer Unabhängigkeit gegen die Unbillen sozialer und wirtschaftlicher Veränderungen, aber auch Steigerung des Sozialprestiges.

ddd. Berücksichtigung des Zweckes der Förderung

Die enge Verknüpfung privater Ziele und staatlicher Zwecke bei der Bildungsförderung, das Erfordernis der Interessenabwägung wird durch die Gesetzesformulierung scharf umrissen: jede Förderung muß final orientiert sein in dem Sinne, daß Arbeitslosigkeit vermieden wird. Diesem Oberziel sind alle anderen vom Beurteilungsspielraum der Exekutive abgesteckten Ziele untergeordnet.

eee. Berücksichtigung von Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes

Durch die Wiederholung dieser, bereits in § 36 AFG festgeschriebenen, objektiven Förderungsvoraussetzung wird unterstrichen, daß auch bei der individuellen Förderung, das heißt der Entscheidung über ein Förderungsbegehren im Einzelfall, der Arbeitsmarkt als gleichrangiges Kriterium der Urteilsfindung heranzuziehen ist. Dabei genügt es jedoch nicht, daß eventuell grundsätzliche arbeitsmarktliche Erkenntnisse dahingehend vorliegen, daß die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen in bestimmten Ausschnitten des Arbeitsmarktes generell nicht gefördert werden sollte. Die Entscheidung ist stets unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles zu treffen[8o].

8o) vgl. oben S. 44 ; zur Gewichtung der einzelnen Förderungskriterien vgl. unten Teil 3

e. Die Rechtsphäre des Einzelnen im Text der Anordnung

Die teilweise wörtliche Wiederholung von Formulierungen der §§ 1, 2 AFG in der Anordnung[81] zeigt deutlich, daß der Anordnungsgeber der Intention des Gesetzgebers konsequent zu folgen bereit ist und seinen Beurteilungsspielraum nicht einschränkend, sondern so gebraucht, daß die Rechtsposition des Einzelnen möglichst weit ausgedehnt wird. Förderungsziel ist, die berufliche Beweglichkeit des Einzelnen im Sinne einer Verbesserung des Status des Individuums zu erhöhen (§§ 1 Nr. 1, 4, 8 AFuU). Dabei werden allgemeinbildende Bildungsanteile (§§ 2, 3 AFuU) ebenso gefördert, wie der berufliche Aufstieg (§ 1 Nr. 2 AFuU) in die Förderung einbezogen wird. Die nicht nur arbeitsmarktbezogene Zielsetzung ergibt sich aus der ausdrücklichen Erwähnung sozialpolitischer Bedürfnisse (§ 8 AFuU) als Förderungsauftrag. Konsequenterweise wird auch der gefördert, der bisher keine beitragspflichtige Tätigkeit ausgeübt hat.

Die Interessen der Arbeitgeber an ausgewogener Arbeitsmarktpolitik finden Berücksichtigung durch die Erwähnung von Förderungen zum Zwecke erwünschter Betriebsansiedlungen und -erweiterungen (§ 4 Nr. 2 AFuU), wobei dieses Anordnungsziel ausdrücklich verbunden ist mit der Grundaussage, daß die berufliche Beweglichkeit des Einzelnen insgesamt, nicht nur betriebsbezogen erhöht wird. Diese Gewichtsverlagerung zugunsten des einzelnen Arbeitnehmers wird verdeutlicht durch das für die Gewährung eines Einarbeitungszuschusses an den Arbeitgeber aufgestellte Junktim der Vermittlung vollständiger Kenntnisse und Fähigkeiten am Arbeitsplatz zugunsten des Arbeitnehmers. Die Rolle des Staates ist nach den Bestimmungen dieser Anordnung lediglich eine ausführende, beschränkt auf die Erfüllung geltend gemachter Ansprüche. Der nur geringe Raum zur Ermessensausübung (§ 9) be-

---

81) Text der Anordnung auszugsweise im Anhang

kräftigt die bereits getroffene Aussage, daß es dem Staat untersagt ist, steuernd in den Arbeitsmarkt einzugreifen.

Die in der Anordnung erfolgten Konkretisierungen im Gesetz grundsätzlich bereits geregelter Fallkonstellationen dienen einem doppelten Zweck: Sie machen es der Exekutive leichter, dem Begehren des Einzelnen auf Förderung gerecht zu werden und erleichtert es dem Antragsteller, seine Rechtsphäre besser einschätzen und getroffene Entscheidungen auf ihre Übereinstimmung mit den vorbeschriebenen Grundsätzen überprüfen zu können.

Die Anordnung vom 18. Dezember 1969 enthält allerdings neben Begriffsdefinitionen und Aussageregelungen Grundaussagen, die in das AFG aufzunehmen, dem Gesetzgeber anzuraten gewesen wäre. So sind Aussagen zur Bedeutung von allgemeinbildenden Fächern für die berufliche Bildung (§§ 2, 3 AFuU), Definitionen des besonderen arbeitsmarktlichen Interesses (§ 4 AFuU) und persönliche Förderungsvoraussetzungen (§ 7 AFuU), um nur drei Beispiele zu nennen, losgelöst von sich verändernden Umständen auf dem Arbeitsmarkt zu sehen, für die Bestimmung des Anspruchsumfangs des einzelnen Antragstellers von großer Bedeutung. Eine Aufnahme dieser Regelungen in das Gesetz diente der Rechtsklarheit und würde verhindern, daß die Anordnung, die das Gesetz nur ergänzen soll, zum "Neben- oder Übergesetz" in dem Sinne würde, daß Anordnungsregelungen bei der Anspruchsbestimmung mehr Gewicht erhielten als die Gesetzesregelung selbst.

B. Erstes Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes vom 22.12.1969

Durch dieses Gesetz ist der Unterhaltsgeldanspruch des Teilnehmers an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung erhöht worden.

§ 44 Abs. 2 wurde dahingehend geändert, daß gestaffelt nach der Dauer der Bildungsmaßnahme, bis zu 14o % des Arbeitslosengeldes erreicht werden konnten. Dies wurde vom Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung wie folgt begründet[82]:

"Der Ausschuß war einmütig der Auffassung, daß das Unterhaltsgeld nach den bisherigen Erfahrungen seit Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes dringend verbessert werden muß. Das ist in zweifacher Hinsicht notwendig. Einmal muß das Unterhaltsgeld im Verhältnis zu dem vor Beginn der beruflichen Bildungsmaßnahme verdienten Arbeitsentgelt angehoben werden. Außerdem ist es notwendig, daß für Teilnehmer an langfristigen Bildungsmaßnahmen durch weitere Verbesserungen der Wille zum Durchhalten gestärkt wird und die inzwischen eingetretenen Lohnerhöhungen berücksichtigt werden."

Die Loslösung des Unterhaltsgeldes vom Arbeitslosengeld und damit eine weitere Pointierung des neuen Gesetzesschwerpunktes zugunsten beruflicher Bildung wurde verstärkt. Durch die Änderung wurde den Erwerbstätigen die Möglichkeit geboten, auch auf beruflichem Gebiet - durch Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Bildung - mit der dynamischen Entwicklung unserer hochindustrialisierten und schnellebigen Wirtschaftswelt Schritt zu halten[83].

---

82) BT-Drucksache VI/151, S. 1
83) Barnofski in BArbBl. 1971, S. 1o9 ff. (1o9)

C. Änderungen der Anordnung Fortbildung und Umschulung vom 9. September 1971 (AFuU)

a. Voraussetzungen für interessengebundene Maßnahmen nach § 4 AFuU

§ 4 der Anordnung Fortbildung und Umschulung wurde dahingehend geändert, daß strengere Voraussetzungen an die Maßnahme, die auf die Zwecke eines Betriebes oder Verbandes ausgerichtet sind, geknüpft werden. Das besondere arbeitsmarktpolitische Interesse an vorgenannten Maßnahmen ist nur noch zu bejahen bei Mangel an Fachkräften und zur Sicherung bestehender oder zur Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Der (indirekte" Zugriff des Arbeitgebers auf Förderungsmittel der beruflichen Bildung wurde eingeschränkt. Der Beurteilungsspielraum der Exekutive wurde im Interesse einer klareren Interpretation der Vorschrift dadurch beschnitten, daß durch die Streichung des Wortes "insbesondere" im Anordnungstext die Zulassung von Ausnahmeregelungen ausgeschlossen wurde.

b. Voraussetzungen für Einarbeitungszuschüsse nach § 9 AFuU

Für den Bereich des Einarbeitungszuschusses wurde festgeschrieben, daß die dem Einzelnen vermittelten Kenntnisse zu einer allgemeinen Verbesserung der beruflichen Mobilität führen (§ 9 Abs. 2 AFuU). Die (überwiegend) im Interesse eines Arbeitgebers liegende Förderung sollte erschwert werden.

c. Zugangsvoraussetzungen zur beruflichen Bildung für den Einzelnen nach § 7 AFuU

Aber nicht nur die Rechtsphäre des Arbeitgebers wurde eingeschränkt; auch die Zugangsvoraussetzungen des einzelnen Arbeitnehmers zu Maßnahmen der beruflichen Bildung insgesamt erfuhren eine Einschränkung.

Mit Blickrichtung auf die grundsätzliche Ausrichtung des Arbeitsförderungsgesetzes auf aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt (beitragspflichtige Beschäftigung des einzelnen Arbeitnehmers) wurde in § 7 AFuU[84)] als Zulassungsvoraussetzung zu Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung eine nach Maßnahmeziel zeitlich abgestufte Berufserfahrung festgeschrieben. In jeder Förderungsalternative wird eine zweijährige beitragspflichtige Tätigkeit vorausgesetzt.

Die Förderungseinschränkungen sollten jedoch nicht so weit gehen, daß der bisher nicht Beschäftigte vollstän-

---

84) Wortlaut § 7 AFuU in der Fassung vom 9.9.1971:

§ 7, Persönliche Voraussetzungen:
(1) Personen, die sich beruflich fortbilden wollen, werden gefördert, wenn sie
1. eine füt das Erreichen des Fortbildungszieles notwendige abgeschlossene Berufsausbildung oder eine in dem Berufsfeld übliche Berufserfahrung oder beides haben,
2. bei Maßnahmen mit ganztägigem Unterricht (Vollzeitunterricht) eine für das Erreichen des Fortbildungszieles notwendige abgeschlossene Berufsausbildung und in der Regel eine mindestens einjährige Berufspraxis oder eine in dem Berufsfeld übliche Berufserfahrung haben,
3. eine die Beitragspflicht in der Arbeitslosenversicherung begründende Beschäftigung von mindestens zweijähriger Dauer ausgeübt haben oder sich verpflichten, eine solche Beschäftigung von mindestens gleicher Dauer auszuüben,

und die Voraussetzungen der §§ 36 und 42 zweiter Halbsatz AFG erfüllen.
(2) Personen, die beruflich umschulen wollen, werden gefördert, wenn sie die Voraussetzungen des § 36 AFG erfüllen und in der Regel mehr als drei Jahre berufstätig gewesen sind.

dig vom Zugang zum Arbeitsmarkt (über berufliche Bildung) ausgeschlossen würde. In § 7 Abs. 1 Ziffer 3 AFuU wurde daher eine Alternative aufgenommen, die eine Förderung dann ermöglichte, wenn der Antragsteller sich verpflichtete, im Anschluß an die Bildungsmaßnahme eine zweijährige beitragspflichtige Beschäftigung auszuüben. Während bis zu dieser Anordnungsänderung eine Willensäußerung des Antragstellers, beitragspflichtig tätig werden zu wollen, genügt hatte, wurde nunmehr eine rechtsverbindliche Verpflichtung eingeführt, die bei Nichteinhaltung die Rückforderung gewährter Leistungen ermöglichen sollte.

D. Änderungen der Anordnung Fortbildung und Umschulung (AFuU) vom 19.12.1973

Mit Wirkung vom 1.4.1974 trat diese Änderungsanordnung in Kraft, die erneut Veränderungen bei den grundsätzlichen Förderungsmöglichkeiten betriebsbezogener Maßnahmen brachte.

a. Voraussetzungen für interessengebundene Maßnahmen nach § 4 AFuU

§ 4 AFuU wurde durch einen Abs. 2 ergänzt, der bei besonders ungünstiger Beschäftigungslage betriebsbezogene Bildungsmaßnahmen bis zu sechsmonatiger Dauer bei unentgeltlicher Zurverfügungstellung der Betriebseinrichtungen zuläßt, wenn dadurch Arbeitslosigkeit oder Kurzarbeit vermieden wird.

Erstmalig werden hier staatliche Interessen an Kosteneinsparungen sichtbar, die auf den ersten Blick system-

widrig erscheinen. Während die bisherige Änderung des § 4 AFuU darauf abzielten, die Förderung betriebsbezogener Bildungsmaßnahmen einzuschränken, wird dieser Grundsatz durch die neue Änderung durchbrochen.

Einerseits taucht auch hier der Gedanke auf, daß berufliche Bildung vor Zahlung von Arbeitslosengeld stehen soll.
Andererseits verlangt der Anordnungsgeber die kostenlose Zurverfügungsstellung von Betriebseinrichtungen als Kompensation für das (unterstellte) Eigeninteresse des Betriebes an der Bildungsmaßnahme, das bei besonders ungünstiger Beschäftigungslage und der damit verbundenen Verfügbarkeit eines großen Arbeitskräftepotentials nicht vorhanden sein dürfte. Der Staat selbst spart zu Lasten der Arbeitgeber. Er gibt zudem das Erfordernis der allgemeinen Verbesserung der beruflichen Mobilität des Einzelnen im Anschluß an Fortbildungsmaßnahmen unnötigerweise auf, indem er auf die Belange des Betriebes abgestellte Bildungsmaßnahmen zuläßt.

b. Zugangsvoraussetzungen zur beruflichen Bildung für den Einzelnen nach § 7 AFuU

In § 7 Abs. 1 AFuU wurde die Verpflichtung zu beitragspflichtiger Beschäftigung von vorher nichtbeschäftigten Bildungsteilnehmern binnen vier Jahren neu aufgenommen. Wenn auch arbeitsmarktbezogen formuliert, erscheint dieses Erfordernis doch mehr Kontrollinstrument zu sein. Da der Nachweis der beitragspflichtigen Beschäftigung jedoch nicht erbracht werden muß, stellt sich die Frage nach dem rechtlichen Sinn dieser tatsächlich kaum nachprüfbaren Vorschrift.

c. Zweckmäßigkeit der beruflichen Bildung nach § 8 AFuU

In § 8 ist ein Satz 2 eingefügt worden, der bestimmt, daß bei der Beurteilung der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit der beruflichen Bildungsmaßnahme das angestrebte Ziel vorrangig Berücksichtigung findet.

Während bisher arbeitsmarkt- und sozialpolitische Bedürfnisse gleichrangig zu beurteilen waren, wird durch die nunmehr eingeführte Rangfolge dem arbeitsmarktpolitischen Ziel der Bildungsmaßnahme Vorrang eingeräumt.

E. Änderungen in der Höhe des Unterhaltsgeldes im Arbeitsförderungsgesetz durch das Einführungsgesetz zum Einkommensteuerreformgesetz vom 1.1.1975

Während durch das erste Änderungsgesetz zum AFG das Unterhaltsgeld für Teilnehmer an Maßnahmen beruflicher Bildung erhöht wurde, tritt nunmehr eine Reduzierung des Leistungsanspruchs in der Höhe ein. Es beträgt nunmehr 9o v.H. des ausfallenden Nettoarbeitsentgelts für alle Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen.

Die Höhe des Unterhaltsgeldes sollte nach der Vorstellung des Gesetzgebers zwar nahe an das zuletzt verdiente Nettoarbeitsentgelt herankommen, um einen Anreiz für die Teilnahme an arbeitsmarktpolitisch zweckmäßigen beruflichen Bildungsmaßnahmen zu schaffen. Andererseits sollte aber von den Teilnehmern im Hinblick auf den erlangten Bildungswert ein gewisses Eigenopfer verlangt werden. Dieses wurde pauschal mit 1o v.H.

angesetzt. Allein aus der Einbindung der AFG-Änderung in das Einkommensteuerreformgesetz, das primär fiskalischen Interessen dient, ist zu entnehmen, daß die AFG-Änderung primär unter Spargesichtspunkten erfolgt ist.

Die bisher geltende Regelung über die unterschiedliche Höhe des Unterhaltsgeldes je nach der Dauer des Leistungsbezuges hatte einen Anreiz für die Teilnahme an länger dauernden, zu qualifizierteren Abschlüssen führenden Maßnahmen schaffen sollen.

Wie jedoch die Praxis zeigte, spielte die gestaffelte Dauer bei der Entscheidung über die Teilnahme an einer kurzfristigen oder langfristigen Maßnahme keine beachtenswerte Rolle. Sie sollte auch nicht von der Höhe des zu zahlenden Unterhaltsgeldes, sondern allein davon abhängen, welche Maßnahme für den Teilnehmer am besten geeignet ist[85].

Die Abkoppelung des Unterhaltsgeldes vom Arbeitslosengeld in seiner Höhe, die zunächst erfolgt war, wird durch das Einkommensteuerreformgesetz wieder bedingt rückgängig gemacht: der materielle Wert der beruflichen Bildung wird hervorgehoben.

Der Teilnehmer, der nach der Bildungsmaßnahme arbeitslos wird, wird zudem materiell dem Arbeitslosengeldempfänger gleichgestellt und erhält nicht mehr ein erhöhtes Arbeitslosengeld. Durch das Einkommensteuerreformgesetz erfolgt ein erster Schritt zur Vereinheitlichung der Leistungshöhen bei den unterschiedlichen Leistungsarten innerhalb des Arbeitsförderungsgesetzes.

Die (wesentliche) materielle Besserstellung des Teilnehmers an Maßnahmen der beruflichen Bildung während und nach der Bildungsmaßnahme wird aufgehoben.

---

85) BT-Drucksache 7/2722, S. 32

F. Änderungen der Anordnung Fortbildung und Umschulung vom 27.2.1975

a. Zugangsvoraussetzungen zur beruflichen Bildung für den Einzelnen nach § 7 AFuU

aa. Zugangsvoraussetzung für Nicht-Beitragszahler

Der bisherige § 7 Abs. 1 Ziff. 3 AFuU wurde als neue Ziffer 1 ergänzt durch das Erfordernis einer Verpflichtung zu mindestens zweijähriger beitragspflichtiger Beschäftigung innerhalb von vier Jahren nach Abschluß der Förderungsmaßnahme.

Der Exekutive sollte hiermit ein besseres Kontrollmittel über all diejenigen in die Hand gegeben werden, die vor Eintritt in die Bildungsmaßnahme nicht beitragspflichtig beschäftigt waren. Kontrollmaßnahmen, die bei der ursprünglichen Gesetzeskodifikation nicht vorgesehen waren, wurden für erforderlich gehalten, um all diejenigen vom Zugang zur beruflichen Bildung innerhalb des AFG auszuschließen, die vor wie nach der Bildungsmaßnahme primär an Nicht-Arbeitnehmertätigkeiten interessiert waren. Hinzu kam der Gedanke, daß der Nichtbeitragszahler, der durch die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen Beitragsmittel aus dem Topf der Versichertengemeinschaft verbraucht hatte, diese möglichst kurzfristig wieder zurückzahlen sollte.

bb. Zugangsvoraussetzung für jüngere Arbeitnehmer

Aus der Erkenntnis heraus, daß es für junge Arbeitnehmer bei sich ändernder Arbeitsmarktlage immer schwerer werden würde, unmittelbar im Anschluß an eine Ausbildung

ausbildungsadäquat unterzukommen, hat der Anordnungsgeber durch Einfügung einer Ziffer 4 in Abs. 1 von § 7 AFuU Ausnahmemöglichkeiten von der zweijährigen beitragspflichtigen Beschäftigung zugelassen:

Personen, die nach Abschluß einer Berufsausbildung einen stufenweisen Aufstieg anstreben und zuvor in der Regel ein Jahr im zunächst erlernten Beruf tätig waren, können gefördert werden.

b. Verhältnis von Anordnungsänderung zu Gesetzesänderung

Während die ersten Änderungsgesetze zum AFG ausschließlich mit Anpassungen der den Einzelnen zu gewährenden Geldleistungen befaßt waren, hat der Anordnungsgeber - wie dargestellt - schrittweise eine nicht unerhebliche Einschränkung beim Zugang zur beruflichen Bildung vorgenommen. War bereits durch die Änderungsanordnung 1971 eine Verschiebung des Förderungsschwerpunktes in Richtung Beitragszahler erfolgt, wurde diese Akzentuierung durch die nunmehrige Anordnungsänderung noch verstärkt.

G. Änderungen im Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur im Geltungsbereich des Arbeitsförderungs- und des Bundesversorgungsgesetzes (HStruktG-AFG, 1975) für den Bereich der individuellen Förderung der beruflichen Bildung

a. Zweck des HStruktG-AFG

Nach nur sechsjähriger Geltungsdauer erfuhr das AFG durch das HStruktG eine einschneidende Veränderung. Die Gesetzesänderungen im Rahmen des HStruktG-AFG

zielen in erster Linie auf eine sinnvolle Reduzierung der Finanzierungsdefizite der Exekutive ab[86]; durch die erfolgten Rechtsänderungen soll eine wesentliche Einsparung von Mitteln bewirkt werden[87]. Das Schwergewicht der Rechtsänderungen liegt im Bereich der individuellen Förderung der beruflichen Bildung. Die Begründung des Gesetzgebers folgt konsequent dieser veränderten Schwerpunktsetzung.

Weltweite Rezession und strukturelle Veränderungen in der Wirtschaft haben zur Bildung von Finanzierungsdefiziten in den öffentlichen Haushalten geführt. Durch einschneidende Ausgabenkürzungen in nahezu allen Bereichen muß mit der erwarteten Wiederbelebung der wirtschaftlichen Aktivität eine schrittweise Reduzierung der öffentlichen Finanzierungsdefizite verbunden werden, damit eine Überbeanspruchung der Volkswirtschaft, insbesondere der Kreditmärkte, durch die öffentliche Hand vermieden wird[88]. Die Bundesanstalt für Arbeit war längst nicht mehr in der Lage gewesen, ihre Ausgaben über die Beitragseinnahmen aus der Arbeitslosenversicherung zu bestreiten. Da der Bund gemäß § 187 AFG, Art. 12o Abs. 1 S. 4 GG Haushaltsdefizite der Bundesanstalt auszugleichen hat, konnten auch die durch die Förderung der beruflichen Bildung bedingten Haushaltsdefizite bei einer grundsätzlichen Haushaltsbereinigung nicht ausgespart werden.

---

86) Schönefelder/Kranz/Wanka, vor § 33 zu §§ 34 ff. neue Fassung Anm. 2
87) Hoppe in AuB 76, S. 65
88) Bundesrats-Drucksache 575/75, S. 1

b. Änderungen bei den Voraussetzungen der Ausbildung nach § 4o AFG

aa. Förderungsfähiger Personenkreis

Obwohl das Gesetz nunmehr anstelle der bisherigen Termini "Jugendliche und Erwachsene" den Begriff "Auszubildende" verwendet, ist es aufgrund der grundsätzlichen Öffnung des AFG für beide Personengruppen unstreitig, daß auch weiterhin Jugendliche und Erwachsene von § 4o AFG erfaßt werden. Der Begriff "Auszubildende" kann auch nicht i.S. von § 3 BBiG verstanden werden, da dort nur diejenigen Personen gemeint sind, die sich in einem anerkannten Berufsausbildungsverhältnis befinden, während der Text von § 4o AFG auch weiterhin - mit zunehmender Bedeutung - die Förderung von Grundausbildungslehrgängen umfaßt.

Die Begriffsänderung kann daher, ebenso wie die Bezeichnung der Leistungsart als "Berufsausbildungsbeihilfe" an Stelle von "Zuschüsse und Darlehen" nur i.S. einer Vereinheitlichung verwendeter Termini verstanden werden.

bb. Art der Förderung

In Angleichung an § 1 BAFöG hängt die Förderung nunmehr davon ab, daß den Auszubildenden die "erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen" (§ 4o Abs. 1 AFG). Eine weitere Harmonisierung des Förderungsrechts im Bereich der Weiterbildung wird dadurch herbeigeführt, daß auch im Bereich des AFG bei der Förderung der Berufsausbildung für die Auszubildenden, die über 21 Jahre alt oder verheiratet sind, das Einkommen der Eltern berücksichtigt wird[89].

89) Bundesrats-Drucksache 575/75 zu Art. 2o § 1 Nr. 3

c. Änderungen bei den Voraussetzungen der Fortbildung nach §§ 41 ff. AFG

aa. Förderungsfähige Maßnahmen

Nach § 41 Abs. 2 AFG ist es nunmehr möglich, auch die Teilnahme an einer Maßnahme zu fördern, die nicht Fortbildungsmaßnahme im eigentlichen Gesetzessinne ist, wenn sie für den Antragsteller eine berufliche Fortbildung gewährleistet.

Diese Ausnahmevorschrift, die in ähnlicher Form bereits in § 2 Abs. 2 der AFuU enthalten war, soll sicherstellen, daß auch die Problemgruppen des Arbeitsmarktes, Un- und Angelernte sowie Frauen, die erstmals oder wieder in das Erwerbsleben eintreten wollen, auch dann an einer Bildungsmaßnahme teilnehmen können, wenn Fortbildungsmaßnahmen im formellen Sinne nicht vorhanden oder nicht zugänglich sind[9o].

Diese Neufassung von § 41 Abs. 2 erweitert jedoch lediglich den Rahmen der zu fördernden Maßnahmen, ohne bezüglich der individuellen Förderungsvoraussetzungen (Beitragspflicht) von der nunmehr strengeren Ausrichtung des AFG Abstand zu nehmen. Sie erweitert daher nicht die Zugangsmöglichkeiten zur beruflichen Bildung, sondern dehnt lediglich das Maßnahmeangebot für diejenigen, die bereits die individuellen Voraussetzungen für eine Förderung erfüllen, aus.

Diese, auf den ersten Blick sozialpolitisch begrüßenswerte Neufassung erscheint aus Gründen der Rechtsklarheit jedoch nicht zweckmäßig zu sein. Nach dem Gesetzeswortlaut muß nunmehr feststehen, daß die Fortbildungs-

---

9o) Hoppe in AuB 76, S. 67

maßnahme für den Antragsteller eine berufliche Fortbildung gewährleistet. Diese Feststellung wird aufgrund der Arbeitsmarktsituation und der jeweiligen Vorqualifikation des Einzelnen im Einzelfall zu Schwierigkeiten und zu einer generellen Rechtsunsicherheit führen. Dem Anliegen, durch diese Vorschriften Problemgruppen des Arbeitsmarktes den Zugang zu Fortbildungsmaßnahmen zu eröffnen[91], kann die Vorschrift nicht entsprechen.

bb. Förderungsdauer

Auch bei dem zeitlichen Mindest- und Höchstrahmen der Förderung ist bisheriges Anordnungsrecht ins AFG übernommen worden (vgl. § 6 AFuU).

Mit der Festlegung einer Höchstdauer von zwei Jahren soll die finanzielle Belastung der Bundesanstalt für Arbeit durch die Förderung der beruflichen Bildung auf ein vertretbares Maß begrenzt werden. Die Mindestdauer von mehr als zwei Wochen soll sicherstellen, daß nur die Teilnahme an Maßnahmen gefördert wird, bei denen eine arbeitsmarktpolitisch verwertbare Verbesserung der beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten erwartet werden kann.

Die bisher im AFG nicht geregelte Wiederholung einer Maßnahme (§ 41 Abs. 4) ist abhängig von in der Person des Geförderten liegenden Gesichtspunkten ("Nicht-Vertreten-müssen"), sowie davon, daß der zu wiederholende Teil nicht länger als 6 Monate dauert.

---

91) so Schönefelder/Kranz/Wanka, Anm. 3 zu § 41

d. Änderungen bei den Voraussetzungen der beruflichen Umschulung nach § 47 AFG

Durch redaktionelle Änderung des § 47 Abs. 1 Satz 2 ist sichergestellt, daß die für die berufliche Fortbildung eingetretenen Gesetzesänderungen auch für den Bereich der beruflichen Umschulung gelten.

e. Änderungen bei den Voraussetzungen des Einarbeitungszuschusses nach § 49 AFG

Während nach bisherigem Recht beim Einarbeitungszuschuß eine Regelförderung von bis zu einem Jahr vorgesehen war, ist durch Änderung des § 49 Abs. 2 nunmehr verbindlich festgeschrieben, daß eine Förderung über ein Jahr nicht hinausgehen darf. Auch durch diese Änderung soll eine Entlastung der Haushalte erreicht werden. Die inhaltliche Substanz des Instruments "Einarbeitungszuschuß" wurde nicht angetastet.

f. Änderungen bei den gesetzlichen Anforderungen an den Antragsteller auf Leistungen zur individuellen Förderung der beruflichen Bildung

Die zentrale Vorschrift für den gesamten Bereich der beruflichen Fortbildung und Umschulung, § 36 AFG, hat durch das HStrukG-AFG eine grundlegende Neufassung erhalten.

Neben weitergehenden persönlichen Grundvoraussetzungen für den Zugang zur Förderung wird durch stärkere Betonung objektiver arbeitsmarktpolitischer Merkmale deren Gewicht gegenüber den persönlichen Wünschen und Vorstellungen des Einzelnen verstärkt[92].

---

92) Schönefelder/Kranz/Wanka § 36 Anm. 2, 3 zum HStruktG

aa. Absicht des Antragstellers zur Verrichtung einer die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung im Anschluß an die berufliche Bildung

Die Neufassung des § 36 AFG sieht nun ausdrücklich vor, daß Leistungen im Rahmen der beruflichen Bildungsförderung nach dem AFG nur gewährt werden, wenn der Antragsteller beabsichtigt, eine die Beitragspflicht zur Bundesanstalt für Arbeit begründende Beschäftigung im Geltungsbereich des Gesetzes aufzunehmen oder fortzusetzen. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollen Leistungen nach dem AFG nur Teilnehmer erhalten, die der Versichertengemeinschaft angehören und dem deutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Diese Voraussetzungen erfüllen nur Personen, die nach Abschluß der Maßnahme beitragspflichtig beschäftigt sind. Selbständige, Beamte und Personen, die nach Abschluß der Maßnahme als Selbständige oder Beamte tätig sein wollen, sind dementsprechend von der Förderung auszuschließen. Die Beschränkung auf eine Tätigkeit im Geltungsbereich des Gesetzes stellt sicher, daß die Beitragsmittel zur BA nur zur Verbesserung der Verhältnisse auf dem deutschen Arbeitsmarkt verwendet werden[93].

bb. Aussicht auf erfolgreiche Teilnahme an der Maßnahme der beruflichen Bildung

Nach § 36 Nr. 2 AFG n.F. muß der Antragsteller für die angestrebte berufliche Tätigkeit geeignet sein und voraussichtlich mit Erfolg an der Maßnahme der beruflichen Bildung teilnehmen.

Die berufliche Neigung des Antragstellers als eigenständiges Förderungsmerkmal ist entfallen. Während die ursprüngliche Fassung des § 36 AFG mehr Raum für

---

93) Hoppe AuB 76, S. 66, vgl. auch oben S.44

subjektive Merkmale bei der Förderungsentscheidung ließ, wird durch die Neufassung eindeutig der Erfolgsgesichtspunkt in den Vordergrund gerückt.

cc. Interessenabwägung im Hinblick auf die Ziele des § 2 AFG

Diese Aussage wird verstärkt bei Betrachtung der neu eingefügten Ziff. 3 von § 36 AFG. Durch Verweisung auf § 2 AFG hat es der Gesetzgeber der Exekutive erleichtert, den Begriff der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit auszufüllen. Entscheidend ist, ob durch die Teilnahme an der Maßnahme arbeitsmarktpolitische Bedürfnissen besser entsprochen werden kann[94].

Unstreitig ist, daß bei der Beurteilung der Frage, ob die Teilnahme an der beruflichen Bildungsmaßnahme zweckmäßig ist, nach den Gegebenheiten des für den Antragsteller in Frage kommenden Arbeitsmarktes zu entscheiden ist.

dd. Schulung aus Mangelberuf nur bei Vorliegen schwerwiegender persönlicher Gründe

Klarstellend wird nunmehr im Gesetz geregelt, daß der Antragsteller, der einem Beruf angehört, in dem ein Mangel an Arbeitskräften besteht, nur dann umgeschult werden kann, wenn - objektivierbare - schwerwiegende persönliche Gründe vorliegen. Persönliche Neigungen und Wünsche des Einzelnen reichen - da hier eine eng auszulegende Ausnahmevorschrift vorliegt - in keinem Fall aus. Die Neufassung stellt im übrigen auch klar, daß die Umschulung aus einem Mangelberuf in einen weiteren Mangelberuf grundsätzlich nicht möglich ist.

---

94) Hoppe AuB 76, S. 66

g. Voraussetzung von Vortätigkeiten für den Förderungsanspruch nach § 42 AFG

Nach neuem Recht werden Antragsteller mit abgeschlossener Berufsausbildung gefördert, wenn sie nach Abschluß der Ausbildung mindestens 3 Jahre beruflich tätig waren. Antragsteller ohne abgeschlossene Berufsausbildung müssen mindestens 6 Jahre beruflich tätig gewesen sein. Ist der Antragsteller als Teilnehmer an einer Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahme bereits einmal nach dem AFG gefördert worden, so wird er nur gefördert, wenn er danach mindestens weitere 3 Jahre beruflich tätig gewesen ist. Die Dauer der verlangten beruflichen Tätigkeit verkürzt sich um 2 Jahre, im Falle einer beantragten erneuten Förderung um ein Jahr, wenn der Antragsteller an einer Maßnahme mit Vollzeitunterricht und einer Dauer bis zu 6 Monaten oder an einer Maßnahme mit Teilzeitunterricht und einer Dauer bis zu 12 Monaten teilnimmt. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung kann bei ungünstiger Beschäftigungslage durch Rechtsverordnung jeweils für ein Jahr Ausnahmen von dem Erfordernis der nachzuweisenden beruflichen Tätigkeit zulassen (§ 42 n.F. AFG).

Die neue Regelung soll sicherstellen, daß nur Arbeitnehmer mit einer angemessenen Berufspraxis die Förderungsleistungen nach dem AFG in Anspruch nehmen. Der Charakter der beruflichen Fortbildung setzt schon begrifflich die vorherige Ausübung einer Berufstätigkeit voraus. Die dort gewonnenen Erfahrungen erleichtern dem Teilnehmer die Aufnahme des in der Fortbildungsmaßnahme gebotenen Stoffes und heben seine Vermittlungschancen nach Abschluß der Maßnahme. Sog. "Durchstarter", die unmittelbar im Anschluß an die schulische oder betriebliche Berufsausbildung weiterführende Schulen besuchen oder ihre Ausbildung durch die Teilnahme an

Lehrgängen vertiefen oder erweitern wollen, sind somit von der Förderung der Fortbildung ausgeschlossen. Unter Berufsausbildung i.S. des neugefaßten § 42 AFG ist auch die schulische Berufsausbildung zu verstehen, als berufliche Tätigkeit auch die Tätigkeit einer (Nur-)Hausfrau. Die neue Regelung zielt darauf ab, eine nicht vertretbare Dauerinanspruchnahme der Förderungsleistungen zu verhindern, ohne jedoch Ausbau und Vertiefung der Fortbildung unmöglich zu machen. Eine stufenweise Fortbildung entspricht dem System der beruflichen Bildung. Jede weitere Fortbildungsstufe soll auf den Berufserfahrungen, die in der jeweils vorher erreichten beruflichen Ebene gewonnen worden sind, aufbauen. Ein unmittelbarer "Durchstieg" zu einem von vornherein ins Auge gefaßten Endziel ist mehr dem Bereich der Ausbildung zuzurechnen und deshalb aus der Förderung nach dem AFG auszuschließen[95].

Die Neufassung des § 42 Abs. 1 Ziff. 1 weicht in ihren Voraussetzungen (Berufsausbildung und Berufstätigkeit) von der früheren Regelung in § 41 ab, wo nur alternativ Berufsausbildung oder Berufstätigkeit gefordert wurden. Das Bundessozialgericht hatte mehrfach[96] entschieden, daß die Bundesanstalt für Arbeit nicht befugt war, im Rahmen der Anordnung Fortbildung und Umschulung die im Gesetz nur alternativ aufgeführten Zugangsvoraussetzungen auch kumulativ vorzuschreiben. Um die rechtlich nicht angreifbare Entscheidungspraxis, die von den vorgenannten Gesetzesmotiven abwich, verändern zu können, bedurfte es der Gesetzesänderung.

Nach § 42 Abs. 3 n.F. AFG besteht in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die Möglichkeit, von der bei günstiger Beschäftigungslage notwendigen und gerechtfertigten

---

95) Hoppe AuB 76, S. 66 f.
96) vgl. BSG v. 6.3.1975 7 RAr 1o4/73

Förderungsvoraussetzung entsprechender Berufstätigkeit abzuweichen. Der vollständige oder teilweise Verzicht auf eine vorherige Berufspraxis kann es dann erleichtern, besondere Maßnahmen für Arbeitslose durchzuführen und dadurch auch die Vermittlungschancen jüngerer Arbeitnehmer zu verbessern[97].

h. Änderungen beim Unterhaltsgeldanspruch

aa. Ziel des Gesetzgebers

Nachdem der Gesetzgeber mit der Änderung des AFG durch das Einführungsgesetz zum Einkommensteuerreformgesetz - in Kraft seit 1.1.1975 - dem Anspruchsberechtigten ein Eigenopfer für den Fall der Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Bildung zugemutet und das Unterhaltsgeld auf 9o % reduziert hatte, ging der Gesetzgeber im HStrukG weit über diesen Gesetzesansatz hinaus: das Unterhaltsgeld als weitaus größter Posten der Leistungen für die individuelle Förderung der beruflichen Bildung wurde drastisch gekürzt und kann zukünftig nur noch für die Teilnahme an ganztägigem Unterricht gewährt werden. Ziel dieser Gesetzesänderung war eine wesentliche Entlastung des Haushalts.

bb. Aufsplittung des Unterhaltsgeldanspruchs in der Höhe

aaa. Notwendige Förderung nach § 44 Abs. 2 AFG

Ist die Teilnahme an der beruflichen Bildungsmaßnahme notwendig, beträgt das dem Einzelnen zu zahlende Unterhaltsgeld 8o %.

---

97) BR-Drucksache 575/75, S. 5o

Als notwendig bezeichnet der Gesetzgeber die Teilnahme dann (§ 44 Abs. 2), wenn ein Antragsteller, der

1. arbeitslos ist, beruflich eingegliedert wird
2. von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedroht ist, nicht arbeitslos wird
3. keinen beruflichen Abschluß hat, eine berufliche Qualifikation erwerben kann.

Die vom Gesetzgeber gewählte Kasuistik zeigt dabei deutlich, daß nur derjenige einen über den Arbeitslosengeldsatz von 68 % liegenden Unterhaltsgeldanspruch haben soll, an dessen beruflicher Bildung ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht. Die Notwendigkeit von Maßnahmen ist dabei in erster Linie nach gegenwärtigen und zukünftigen arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen zu beurteilen[98].

Die Interessen der Versichertengemeinschaft wurden durch die Gesetzesänderung stärker hervorgehoben. Leistungen der Arbeitslosenversicherung sollten entweder gar nicht erst erbracht werden müssen oder möglichst kurzzeitig gezahlt werden: arbeitsmarktpolitisch notwendig ist die Förderung nur noch bei demjenigen, der arbeitslos ist oder bald wird. Die Bildungsförderung tritt überwiegend in Risikofällen ein.

In der Höhe wurde der Unterhaltsgeldanspruch näher an die sonstigen Leistungen an Arbeitslose herangeführt. Der bisher bei der Festsetzung der Höhe des Unterhaltsgeldes angeführte Anreiz zur Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme scheint jedoch weiterhin gesichert, da das Unterhaltsgeld bei notwendiger Förderung immer noch deutlich über dem Arbeitslosengeld liegt. Es ist

---

98) Zekorn in BArbBl. 69, 75 ff. (78)

allerdings nunmehr ausgeschlossen, daß der Einzelne während der Teilnahme an der Bildungsmaßnahme mehr verdient als in einem späteren Beschäftigungsverhältnis.

bbb. Zweckmäßige Förderung nach §§ 44 Abs. 2a AFG

Die von § 44 Abs. 2 AFG nunmehr nicht mehr erfaßten Personengruppen sollten nach dem Willen des Gesetzgebers nicht völlig von der Förderung der beruflichen Bildung ausgeschlossen werden. Teilnehmern, deren Förderung lediglich arbeitsmarktpolitisch zweckmäßig erschien, sollte jedoch nunmehr lediglich ein Leistungsanspruch in Höhe von 58 % zustehen.

Im Hinblick darauf, daß bei solchen Bildungsmaßnahmen das Individualinteresse des Einzelnen über dem der Versichertengemeinschaft liegt, die Maßnahmen dem beruflichen Aufstieg dienen und demzufolge i.d.R. später zu einem höheren Arbeitseinkommen führen, erscheint dem Gesetzgeber eine höhere Eigenbeteiligung des Einzelnen zumutbar[99]. Diese Einschätzung des Gesetzgebers kann nicht geteilt werden. Die deutlich unter dem Arbeitslosengeldsatz liegende Förderung kann vielmehr dazu führen, daß die frühzeitige Weiterbildung, die Anpassung an neue technologische Entwicklung wegen des durch die niedrige Förderungshöhe zu erwartenden Verlusts an Lebensqualität unterbleibt und für den Einzelnen nicht der erwartete berufliche Aufstieg eintritt, sondern die Bedrohung durch Arbeitslosigkeit.

---

99) BR-Drucksache 575/75, S. 5o/51

ccc. Wegfall des Anschluß-UhG nach § 44 Abs. 5 a.F. AFG

Während der Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Bildung in der Vergangenheit auch dann noch Anspruch auf Unterhaltsgeld hatte, wenn er nach Abschluß der Bildungsmaßnahme arbeitslos wurde, ist diese Förderungsmöglichkeit nunmehr entfallen. Die für den Einzelnen auftretenden Konsequenzen sind jedoch insofern gering, als durch Erweiterung des § 1o7 AFG in der neu eingefügten Ziffer 5 Zeiten, in denen der Arbeitslose wegen der Teilnahme an einer Maßnahme der beruflichen Fortbildung oder Umschulung Unterhaltsgeld bezogen hat, den Zeiten einer die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung gleichgestellt wurden.

ddd. Wegfall der Darlehensförderung nach §§ 46, 48 AFG

In konsequenter Fortführung der vorgezeichneten Gedankenkette, die Förderungsmöglichkeiten an bestimmte Voraussetzungen zu binden und das Versicherungssystem mehr in den Vordergrund zu rücken, ist für den Bereich der Fortbildung und Umschulung die darlehensweise Förderung, die bisher als Ermessensleistung möglich war, durch das HStrukG gänzlich gestrichen.

i. Förderungsfähiger Personenkreis nach § 46 AFG

aa. Erfordernis einer beitragspflichtigen Vorbeschäftigung

Die Hinwendung zur Primärforderung von Antragstellern, die bereits beitragspflichtig tätig waren, unterstreicht die Neufassung von § 46 AFG.

Nach Abs. 1 wird Unterhaltsgeld grundsätzlich nur dem gewährt, der innerhalb der letzten drei Jahre vor Beginn der Maßnahme mindestens zwei Jahre lang eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung ausgeübt hat[100].

Zusammen mit §§ 36 und 42 AFG bildet § 46 den neuen Förderungsrahmen: die für die Förderung der beruflichen Bildung zu verwendenden Haushaltsmittel rekrutieren sich überwiegend aus Beitragszahlungen; nur der, der Beiträge geleistet hat und weiterhin zu entrichten beabsichtigt, zählt nach dem Willen des Gesetzgebers zum Kreis der Arbeitnehmer, die von der Zielsetzung des AFG erfaßt werden.

bb. Ausnahmen von dem Erfordernis beitragspflichtiger Vortätigkeit nach § 46 Abs. 2 AFG

Wenn ein bisher nicht beitragspflichtiger Antragsteller wegen einer Veränderung seiner persönlichen Verhältnisse oder aus anderen Gründen gezwungen ist, eine Beschäftigung aufzunehmen, wird er dann gefördert, wenn die Teilnahme an der Bildungsmaßnahme notwendig ist. Diese bedeutsame Einschränkung der Förderung für Nichtbeitragszahler zeigt erneut die deutliche Hinwendung des Gesetzgebers zu arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten bei der Förderungsentscheidung.

Zwar werden auch weiterhin sozialpolitische Faktoren bei der Entscheidung berücksichtigt, dies zeigt der Gesetzeswortlaut, die Interessen des Nichtbeitragszahlers werden jedoch weniger berücksichtigt als die des beitragspflichtig Vorbeschäftigten, dem bei lediglich zweckmäßiger Förderung zumindest 58 % Unterhaltsgeld bewilligt werden.

---

100) Weiterhin wird gefördert, wer Arbeitslosengeld auf Grund eines Anspruchs von mind. 156 Tagen od. im Anschluß daran Arbeitslosenhilfe bezogen hat.

Der Ausnahmecharakter dieser Vorschrift wird auch dadurch unterstrichen, daß Unterhaltsgeld in Höhe von 80 % nur dann gewährt wird, wenn der Antragsteller sich verpflichtet, im Anschluß an die Maßnahme mindestens drei Jahre lang eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung auszuüben. Die Leistungen sind dann zurückzuzahlen, wenn der Antragsteller innerhalb von vier Jahren nach Abschluß der Maßnahme ohne wichtigen Grund nicht mindestens drei Jahre lang eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung ausgeübt hat (§ 46 Abs. 2 letzter Satz).

j. Interessengebundenheit von Maßnahmen nach § 43 Abs. 2 AFG

Die bisher aufgezeigten Änderungen im Bereich der beruflichen Bildung haben das Ziel der Verhinderung von Arbeitslosigkeit beitragszahlender Arbeitnehmer durch Förderung von Bildungsmaßnahmen, an denen ein besonderes arbeitsmarktpolitische Interesse besteht. Diese Schwerpunktsetzung bedingte auch eine Änderung von § 43 Abs. 2 AFG dahingehend, daß Bildungsmaßnahmen, die im überwiegenden Interesse eines Betriebes liegen, nur bei arbeitsmarktpolitischer Notwendigkeit gefördert werden. Durch die Neufassung wird klar, daß der Gesetzgeber bei der erfolgten Schwerpunktsetzung zugunsten der Versichertengemeinschaft das Interesse der einzelnen Arbeitgeber an gutausgebildeten Arbeitskräften hinter die Interessen des einzelnen Arbeitnehmers ebenso zurückstellt wie hinter die Zielsetzungen des Staates, die auf die Einsparung von Haushaltsmitteln abstellen.

k. Änderungen im Bereich der Anordnung nach § 39 AFG

Die am 1.4.1976 in Kraft getretene Anordnung Fortbildung und Umschulung hat das bisherige Anordnungsrecht neu strukturiert und inhaltlich den durch das HStrukG eingetretenen Änderungen angepaßt.

Nachdem die gesetzlichen Bestimmungen selbst konkreter gefaßt worden sind und wesentliche Bereiche des Anordnungsrechts (z.B. § 7 persönliche Förderungsvoraussetzungen) ins Gesetz aufgenommen sind, befaßt sich die Anordnung nunmehr mehr mit Abgrenzungs- und Durchführungsmodalitäten.

Diese Schwerpunktverschiebung ist im Interesse des Einzelnen wegen der besseren Durchschaubarkeit der anspruchsbegründenden Regelungen zu begrüßen.

Der bisherige § 1 AFuU wurde nunmehr (neu geordnet, aber inhaltlich unverändert) als Präambel[1o1)] der Anordnung vorangestellt. Dies ist anordnungssystematisch richtig, da der bisherige § 1 AFuU keine Anspruchsvoraussetzungen, sondern eine Zielbestimmung enthielt. Seine Bedeutung für die Anordnungsinterpretation wurde durch die Voranstellung unterstrichen. Die wesentlichen für die Rechtsstellung des Einzelnen wichtigen Änderungen sind in § 6 und § 1o enthalten.

1o1) Text Präambel:

Ziel der individuellen Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung der Erwerbstätigen ist es insbesondere, Arbeitslosigkeit sowie qualitative und quantitative Unterbeschäftigung zu verhüten oder zu beenden,
Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu vermeiden oder zu beheben,
die berufliche Beweglichkeit zu sichern oder zu verbessern und
einen beruflichen Aufstieg zu ermöglichen.

§ 6 AFuU stellt klar, daß die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme zweckmäßig ist, wenn durch sie die berufliche Situation für den Antragsteller in Übereinstimmung mit den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes gesichert oder verbessert wird.

Aus der Erkenntnis heraus, daß bei veränderter Wirtschaftslage nicht immer ein beruflicher Aufstieg erreichbar ist, vielmehr zur Erhaltung des bisherigen Status die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme erforderlich sein kann, wird ausdrücklich klargestellt, daß nicht nur der Fall der Aufstiegsförderung von § 44 Abs. 2a AFG erfaßt ist.

§ 1o AFuU[1o2)] regelt in Abs. 1 die Voraussetzungen im Fall der notwendigen Förderung nach § 44 Abs. 2 AFG und stellt ausdrücklich die Priorität adäquater Arbeitsvermittlung vor der (finanziellen) Förderung heraus.

1o2) Text § 1o Abs. 1:

§ 1o Unterhaltsgeld:
(1) Unterhaltsgeld nach § 44 Abs. 2 AFG erhält ein Teilnehmer, der vor Eintritt in die Maßnahme
1. beim Arbeitsamt arbeitslos gemeldet ist (§ 44 Abs. 2 Nr. 1 AFG) oder
2. glaubhaft macht, daß der von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedroht ist oder
3. noch keinen beruflichen Abschluß erworben hat, der mindestens der Facharbeiter-, Gesellen- oder Gehilfenprüfung entspricht (§ 44 Abs. 2 Nr. 3 AFG).
   Diesem steht ein Teilnehmer gleich, der einen solchen Abschluß erworben hat, jedoch seit mindestens acht Jahren als un- oder angelernter Arbeitnehmer tätig ist.

In den Fällen nach Nr. 1, 2 und 3 Satz 2 ist weiter Voraussetzung, daß dem Antragsteller in absehbarer Zeit kein Arbeitsplatz vermittelt werden kann, der mindestens einen Berufsabschluß nach Satz 1 Nr. 3 oder eine vergleichbare Qualifikation verlangt.

H. Änderungen im 5. Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes (1979) für den Bereich der individuellen Förderung der beruflichen Bildung

a. Zweck des 5. Änderungsgesetzes

Einschließlich des 5. Änderungsgesetzes hat der Gesetzgeber zu Vorschriften des AFG vom 25. Juni 1969 innerhalb von 1o Jahren nicht weniger als 29 Novellen erlassen, die häufig noch zu entsprechenden Änderungen von Rechtsverordnungen geführt haben.

Zweck der jüngsten Änderung war der Abbau von Ausgleichsschwierigkeiten zwischen Arbeitskräfteangebot und Nachfrage nach Arbeitskräften durch Fortentwicklung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz, insbesondere durch den Ausbau von Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikation der Arbeitnehmer und der Arbeitslosen[1o3)].

Strukturveränderungen der Wirtschaft einerseits sowie ein bis zur Mitte der achtziger Jahre vorausgesagtes Zunehmen der Zahl der Erwerbstätigen bedingten die Gesetzesänderung[1o4)]. Die Strukturanalyse der Arbeitslosen vom Mai 1978 hatte zudem ausgewiesen, daß 55,5 % der Arbeitslosen ungelernte Arbeitnehmer waren[1o5)]. Zur gleichen Zeit waren die Anforderungen der Unternehmen und Verwaltungen an die zu beschäftigenden Arbeitskräfte gestiegen.

Einer der Schwerpunkte der Gesetzesnovelle mußte daher die Verbesserung und Intensivierung der beruflichen Bildung, insbesondere für die Problemgruppen des Arbeits-

---

1o3) BT-Drucksache 8/2914, S. 1
1o4) BT-Drucksache 8/2624, S. 17
1o5) vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 1o/1978, S. 1269 ff. (1297)

marktes, sein[1o6]. Nur auf diesem Wege erschien es möglich, die Bedürfnisse der Wirtschaft mit den Wünschen der Arbeitsuchenden in Einklang zu bringen und gleichzeitig sicherzustellen, daß die Qualifikationsstruktur der Arbeitnehmer den Anforderungen des Arbeitsmarktes von Morgen genügt[1o7]. Der Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung sah in den vorliegenden Änderungsvorschlägen einen Auftrag an die Exekutive, Verbesserungen der beruflichen Beweglichkeit insbesondere auch unter längerfristigen Perspektiven zu beurteilen[1o8].

b. Einführung von kurufristigen Bildungsmaßnahmen für Arbeitslose nach § 4oa AFG

Nach dieser Vorschrift wird einem Antragsteller, der mindestens ein Jahr lang eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung ausgeübt hat und arbeitslos ist, für die Teilnahme an einer berufsvorbereitenden Maßnahme mit einer Dauer bis zu einem Jahr Berufsausbildungsbeihilfe gewährt.

Arbeitslosen Antragstellern, die bereits eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung ausgeübt haben, jedoch noch nicht die Voraussetzungen für die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung erfüllen, insbesondere nicht die erforderlichen Praxiszeiten nach § 42 AFG zurückgelegt haben, soll ein stärkerer Anreiz zur Teilnahme an kurzfristigen Bildungsmaßnahmen gegeben werden[1o9].

Arbeitslosen Jugendlichen soll, wenn sie bereits eine einjährige beitragspflichtige Tätigkeit ausgeübt haben, bei Teilnahme an berufsvorbereitenden Maßnahmen die Be-

---

1o6) BT-Drucksache 8/2624, S. 17
1o7) BT-Drucksache 8/2914, S. 35
1o8) BT-Drucksache 8/2914, S. 36
1o9) BT-Drucksache 8/2624, S. 21

rufsausbildungsbeihilfe ohne Anrechnung von Einkommen gezahlt werden[11o)]. Der Verzicht auf die Einkommensanrechnung trägt dem Umstand Rechnung, daß diese Antragsteller durch Arbeitsentgelt bereits weitgehend von Unterhaltsleistungen unabhängig waren und ein Wiederaufleben von Unterhaltsverpflichtungen der Teilnahme an der Bildungsmaßnahme entgegenstehen könnte[111)].

Ist die zuletzt bei Arbeitslosigkeit bezogene Leistung höher als die Berufsausbildungsbeihilfe, soll diese in Höhe des Arbeitslosengeldes oder der Arbeitslosenhilfe gewährt werden (§ 4o Abs. 2). Die Tatsache, daß die Berufsausbildungsbeihilfe oft niedriger ist als das noch nicht ausgeschöpfte Arbeitslosengeld oder die Arbeitslosenhilfe, hatte in der Vergangenheit die Bildungsbereitschaft unter arbeitslosen Jugendlichen negativ beeinflußt.

Die Zeiten der Arbeitslosigkeit sollen künftig auf die für die Förderung einer beruflichen Bildungsmaßnahme notwendigen Praxiszeiten angerechnet werden (§ 4o a Abs. 1 letzter Satz, der § 1o7 für entsprechend anwendbar erklärt). Die geforderten Praxiszeiten werden bei der Erstförderung bis auf die Hälfte gekürzt und entfallen bei den anschließenden Förderungen ganz. Damit wird der Erfahrung Rechnung getragen, daß viele Arbeitnehmer in Zeiten ungünstiger Beschäftigungslage die Praxiszeiten ohne Anrechnung von Zeiten der Arbeitslosigkeit nicht erfüllen können[112)].

11o) BT-Drucksache 8/2624, S. 18
111) BT-Drucksache 8/2624, S. 21
112) BT-Drucksache 8/2624, S. 18

c. Einführung von kurzfristigen Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten nach § 41a AFG im Bereich der beruflichen Fortbildung

Nach § 41a fördert die Bundesanstalt die Teilnahme von Arbeitslosen an Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Vermittlungsaussichten, um insbesondere

1. über Fragen der Wahl von Arbeitsplätzen und die Möglichkeiten der beruflichen Bildung zu unterrichten oder

2. zur Erhaltung oder Verbesserung der Fähigkeiten beizutragen, Arbeit aufzunehmen oder an beruflichen Bildungsmaßnahmen teilzunehmen.

Dieser, zunächst als § 53 a AFG, also als Maßnahme zur Förderung der Arbeitsaufnahme außerhalb der Vorschriften der beruflichen Bildung vorgesehenen Regelung, mißt der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung große Bedeutung zu[113].

Gemeinsam mit dem Ausschuß für Bildung und Wissenschaft ist der Ausschuß der Auffassung, daß diese Maßnahmen geeignet sind, Arbeitslosen, deren Vermittlung erschwert ist, die Arbeitsaufnahme oder die Aufnahme einer beruflichen Bildungsmaßnahme zu ermöglichen. Die Maßnahmen haben insbesondere die Aufgabe, fehlende Informationen über die Arbeitswelt und den Arbeitsmarkt zu vermitteln. Die Teilnehmer sollen durch sie Gelegenheit erhalten, sich ein eigenes Urteil über ihre persönlichen Möglichkeiten und Aussichten auf dem Arbeitsmarkt zu bilden. Fragen des aktuellen Arbeitsmarktgeschehens sollen ebenso erörtert werden wie persönliche Schwierigkeiten oder Fragen, die je nach ihrer Situation für einzelne Arbeits-

113) BT-Drucksache 8/2914, S. 38

lose von Bedeutung sind. Gleichzeitig soll versucht werden, Vorbehalte durch Sachinformation abzubauen und Gelegenheit zu geben, durch Kennenlernen verschiedener beruflicher Tätigkeiten eigene Eignungsschwerpunkte zu erkennen[114].

Der Ausschuß hat die Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten den Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung zugeordnet, weil er wegen der sachlichen Nähe Förderungsvoraussetzungen und Rechtsfolgen der Förderung der beruflichen Bildung auch auf die Teilnehmer an Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten nach § 41 a AFG angewendet sehen will. Insbesondere soll den Teilnehmern ein Unterhaltsgeld gezahlt werden können, um den Anreiz zu freiwilliger Teilnahme weiter zu erhöhen[115].

Nach Ansicht des Ausschusses ist die Teilnahme an Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten gerade für langfristig Arbeitslose besonders wichtig. Um auch arbeitslosen Berufsanfängern die Teilnahme zu ermöglichen, soll § 42 keine Anwendung finden.

d. Ausnahmeregelungen beim förderungsfähigen Personenkreis nach § 42 AFG im Bereich der beruflichen Fortbildung und Umschulung

Nach der Neufassung des § 42 werden als Voraussetzung für die Förderung der beruflichen Bildung unterschiedliche beitragspflichtige Beschäftigungszeiten verlangt, je nachdem, ob der Antragsteller über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügt (drei Jahre, § 42 Abs. 1 Ziffer 1), oder diese nicht vorweisen kann (sechs Jahre, § 42 Abs. 1 Ziffer 2). Verkürzungsmöglichkeiten beste-

114) BT-Drucksache 8/2914, S. 38
115) BT-Drucksache 8/2914, S. 38

hen bei der Teilnahme an Vollzeitmaßnahmen (§ 42 Abs. 1 Satz 2). Beschäftigungsvorzeiten können ganz entfallen, wenn die Teilnahme an der Maßnahme notwendig im Sinne von § 44 Abs. 2 ist (§ 42 Abs. 1 Satz 3). Zeiten der Arbeitslosigkeit werden auf die erforderliche Dauer der beruflichen Tätigkeit angerechnet (§ 42 Abs.3).

Bereits durch das 4. Änderungsgesetz zum AFG vom 1.1.78 waren die Zugangsvoraussetzungen zu den Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung erleichtert worden. In Folge des HStruktG waren die Teilnehmerzahlen an Bildungsmaßnahmen unerwünscht zurückgegangen. Wegen der anhaltend ungünstigen Beschäftigungslage hatte der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung zudem am 15.12.1977 gem. § 42 Abs. 4 AFG für das Jahr 1978 eine Verordnung zur Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung bei ungünstiger Beschäftigungslage erlassen[116].

Die erleichterten Zugangsvoraussetzungen sind nach Ansicht des Gesetzgebers jedoch nicht nur bei ungünstiger Beschäftigungslage, sondern für die Personengruppen des § 44 Abs. 2 Nr. 1-3 AFG auch in anderen Zeiten von Bedeutung und sind daher als Dauerregelung ins Gesetz übernommen worden. Eine vorausschauende längerfristige Bildungsplanung soll erreicht werden[117].

Nachdem der Gesetzgeber durch die Regelung des § 42 AFG a.F. zunächst eine Dauerbeanspruchung der Förderungsleistungen hatte verhindern wollen, ist diese Zielsetzung durch die - im übrigen i.S. einer überschaubaren Gesetzesregelung unglückliche - Neufassung zumindest zurückgetreten.

---

116) BGBl. I. 1967, S. 2576
117) BT-Drucksache 8/2624, S. 22

e. Änderungen bei den Voraussetzungen des Einarbeitungszuschusses nach § 49 AFG

Nachdem viele Arbeitslose nur nach entsprechendem Anlernen einen neuen Arbeitsplatz ausfüllen können, kommt den Einarbeitungszuschüssen eine wachsende Bedeutung zu. Vor allem ältere und langfristig Arbeitslose können nach Meinung des Gesetzgebers nur durch Gewährung von Einarbeitungszuschüssen eingegliedert werden. Da die bisherige Höchstförderung von 6o % jedoch oftmals nicht ausreichte, um die Bereitschaft der Arbeitgeber zur Einarbeitung solcher Arbeitsloser zu wecken, erfolgt nunmehr eine Angleichung der Förderungshöhe an die der Eingliederungsbeihilfe[118)]. Beide liegen nunmehr bei 8o % des zu zahlenden Arbeitsentgelts.

Durch den neu eingefügten Abs. 3 von § 49 wird der Exekutive die Möglichkeit gegeben, die Leistungen unter Auflagen und Bedingungen zu gewähren. Hierdurch soll gewährleistet werden, daß der Einarbeitungszuschuß effektiv verwendet und Mißbrauch möglichst weitgehend entgegengewirkt wird.

Der Gesetzgeber läßt durch die Neufassung des § 49 erkennen, daß er selbst Bedenken hat, ob der Einarbeitungszuschuß tatsächlich zu beruflicher Weiterbildung führt oder vielmehr Lohnsubventionierungsfunktion hat.

---

118) BT-Drucksache 8/2624, S. 24

f. Änderung bei den gesetzlichen Anforderungen an den Antragsteller auf Leistungen zur individuellen Förderung der beruflichen Bildung

aa. Förderungsausschluß bei Bildungsmaßnahmen, die nicht zur Unterbringung auf dem Arbeitsmarkt führen, § 36 AFG

§ 36 ist in Ziffer 3 durch einen Satz 2 ergänzt worden, der die Förderung dann ausschließt, wenn der Antragsteller voraussichtlich auf dem für ihn in Betracht kommenden Arbeitsmarkt innerhalb angemessener Zeit nach Abschluß der Maßnahme in der angestrebten beruflichen Tätigkeit keine Beschäftigung finden kann.

Durch die Änderung soll die arbeitsmarktpolitische Funktion der individuellen Förderung der beruflichen Bildung stärker hervorgehoben werden. Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes sollen für die Förderung einen maßgebenden Einfluß haben[119].

Insbesondere bei der Aufstiegsförderung sollen damit Fehlentwicklungen vermieden werden, die sich bei der großen Aufstiegsbereitschaft der in Beschäftigung stehenden Arbeitnehmer ergeben könnten[12o].

Schwierigkeiten, sachgerechte Entscheidungen zu treffen, müssen sich zwangsläufig jedoch ergeben, da gesicherte Aussagen über berufliche Entwicklungen im Zeitpunkt der Antragstellung nur in wenigen Fällen getroffen werden können. Bei langfristig ungünstiger Arbeitsmarktlage wäre zudem die grundsätzliche Frage nach der Zweckmäßigkeit und damit Erforderlichkeit berufli-

---

119) BT-Drucksache 8/2624, S. 21
12o) BT-Drucksache 8/2624, S. 18

cher Bildung zu stellen. Steht im Zeitpunkt der Antragstellung des subjektiv Bildungswilligen fest, daß aufgrund struktureller Veränderungen am Arbeitsmarkt und noch nicht abschließend beurteilbarer technologischer Entwicklungen eine gesicherte Aussage über die zahlenmäßige Entwicklung offener Stellen nicht zu treffen ist, könnte dies in größerem Umfang zu Ablehnungen von Förderungsanträgen führen. Die Gesetzesfassung gibt jedoch insoweit einen zugunsten des Einzelnen verwertbaren Ermessensspielraum als sie lediglich als Soll-Vorschrift gefaßt ist und demzufolge in eingeschränktem Umfang auch "Bildung auf Vorrat" ermöglicht. Die Überprüfbarkeit getroffener Entscheidung im Gerichtsverfahren ist jedoch durch die, einen weiten Beurteilungsspielraum der Exekutive eröffnende, Gesetzesformulierung eingeschränkt.

bb. Förderungserweiterung bei Bildungsmaßnahmen, die auf einen Mangelberuf hin qualifizieren, § 44 AFG

Nach bisher geltendem Recht können nur Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit Bedrohte und Ungelernte das erhöhte Unterhaltsgeld von 8o % des zuvor erzielten oder erzielbaren pauschalierten Nettoarbeitsentgelts beanspruchen. Damit werden jedoch nicht alle Arbeitnehmer erfaßt, an deren Fortbildung oder Umschulung ein erhebliches arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht. So konnten Arbeitnehmer, die sich für eine Tätigkeit in einem Mangelberuf qualifizieren wollten und nicht zu diesem Personenkreis gehörten, nur ein Unterhaltsgeld in Höhe von 58 % beanspruchen.

Um den Anreiz für die Teilnahme an arbeitsmarktpolitisch bedeutsamen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen zur Deckung des Fachkräftebedarfs zu erhöhen, ist

das Unterhaltsgeld auch für Fälle, in denen jemand einen Beruf ergreifen will, in dem ein Mangel an Arbeitskräften besteht oder zu erwarten ist, auf 80 % festgesetzt worden.

Eine erhöhte Förderung ist jedoch dann ausgeschlossen, wenn der Antragsteller bereits einen Mangelberuf ausübt[121]. Durch die vorliegende Änderung wird ein wichtiger Beitrag zu einem schnelleren und besseren Arbeitsmakrtausgleich geleistet.

Da ein Mangel an Arbeitskräften fast ausschließlich in hochqualifizierten Berufen besteht, entstehen auch hier Probleme bei der tatsächlichen Feststellung des Bedarfs an Arbeitskräften. Qualifizierte Ausbildungen dauern länger als andere. Dies kann dazu führen, daß zwischen Bedarfsfeststellung und Bedarfsbefriedigung Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt eintreten, die die getroffene "Mangelfeststellung" überholt erscheinen lassen.

Es ist daher zweifelhaft, ob dem sicher vorhandenen Regelungsbedürfnis durch die getroffene Gesetzesformulierung entsprochen wird.

Eindeutig lassen die Gesetzesregelungen jedoch die Feststellung zu, daß der Arbeitsmarktentwicklung eine größere Bedeutung bei der Entscheidung über die Förderungsanträge einzelner Arbeitnehmer zukommen soll.

cc. Erweiterte Förderung von Nichtbeitragszahlern nach § 46 AFG

Unbeschadet der Tatsache, daß die individuelle Förderung der beruflichen Bildung grundsätzlich von der vor-

121) BT-Drucksache 8/2624, S. 22/23

herigen Beitragszahlung abhängig bleiben soll, hat der Gesetzgeber den Zugang zur Förderung für diejenigen, die in der Vergangenheit wegen der Betreuung eines Kindes oder wegen beruflicher Auslandstätigkeit gehindert waren, eine beitragspflichtige Tätigkeit auszuüben, erweitert (§ 46 Abs. 1 Satz 2).

Mit dieser Regelung sollen aus gesamtpolitischen Erwägungen Ungerechtigkeiten ausgeglichen werden, die sich aus der bisherigen starren Regelung des § 46 AFG für die Arbeitnehmer ergaben, die eine beitragspflichtige Tätigkeit im Interesse der Gesamtheit der Beitragszahler unterbrochen hatten[122].

g. Änderungen im Bereich der Anordnung nach § 39 AFG

Die 6. Änderungsanordnung zur AFuU vom 3.1o.1979 dient im wesentlichen der Anpassung des Anordnungsrechts an die geänderte Gesetzeslage, wobei insbesondere durch Einfügung eines Abs. 1 a in § 1o AFuU sowie durch Änderung des § 19 Abs. 3 AFuU deutlich die Akzentverschiebung zugunsten von solchen Förderungen, die die vorhersehbare arbeitsmarktliche Entwicklung berücksichtigen, sichtbar wird.

---

122) vgl. BT-Drucksache 8/2914, S. 42

I. Änderungen im Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz - AFKG) vom 1.1.1982 für den Bereich der individuellen Förderung der beruflichen Bildung

a. Zweck des AFKG

Die Zahl der Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung, Umschulung oder Einarbeitung ist in den Jahren 1977-198o von rund 136.ooo auf 247.ooo angestiegen. Die Ausgaben für die berufliche Bildung erhöhten sich im gleichen Zeitraum von rund 1,2 Mrd. DM auf 2,4 Mrd. DM. Dabei hatte ein besonderes Gewicht der außergewöhnliche Anstieg der Maßnahmekosten pro Teilnehmer. Sie sind im Zweijahreszeitraum 1979 bis 198o um insgesamt 19.7 % gestiegen[123].

Ziel des Gesetzgebers bei der erneuten Novellierung des AFG war es, die Instrumente der Arbeitsförderung auf die besonderen arbeitsmarktpolitischen Erfordernisse auszurichten, und bei ihrem Einsatz besonders den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung zu tragen[124]. Ohne die Leistungsfähigkeit der Arbeitsförderung zu beeinträchtigen, sollen erhebliche Einsparungen erzielt werden[125]. Teilnehmerzahlen sollen nicht vermindert, die Maßnahmekosten jedoch begrenzt werden[126].

Während diese Absichtserklärungen des Gesetzgebers weiterhin davon ausgehen, daß die in §§ 1, 2 AFG festgeschriebenen Ziele durch die vorgeschlagenen Sparmaßnahmen nicht gefährdet werden sollen, wird diese Bezug-

---

123) BT-Drucksache 9/846, S. 32
124) BT-Drucksache 9/966, S. 1
125) BT-Drucksache 9/846, S. 31
126) BT-Drucksache 9/846, S. 32

nahme durch die ebenfalls im Gesetzesentwurf enthaltene Zielrichtung der Anpassung des AFG an "aktuelle politische Erfordernisse", d.h. die Haushaltskonsolidierung, zumindest relativiert.

b. Festlegung von Bildungsmaßnahmen nach § 33 AFG

Dies ergibt sich eindeutig durch die einschneidende Veränderung des § 33 AFG, der bei vorangegangenen Novellen inhaltlich nicht angetastet wurde, ergab sich aus ihm schließlich die grundsätzliche Aufgabenbeschreibung der Bundesanstalt für Arbeit im Bereich der beruflichen Bildung i.S. eines umfassenden Auftrags zur Förderung des Einzelnen.

Durch Erweiterung von Abs. 1 des § 33 AFG ist es nunmehr möglich, im Einzelfall Art, Umfang, Beginn und Durchführung der Maßnahmen nach pflichtgemäßem Ermessen festzulegen (§ 33 Abs. 1 Satz 2 erster Halbsatz).

Erstmalig wird im Gesetzestext die Steuerungsbefugnis der Exekutive festgeschrieben. Während bisher anerkannt war, daß die Bundesanstalt für Arbeit das Instrument der Förderung der beruflichen Bildung nicht zur Lenkung des Arbeitsmarktes benutzen dürfe, eröffnet sich diese Möglichkeit durch die Neufassung des § 33 AFG, auch wenn die primäre Zielrichtung auf "bessere Auslastung der Bildungskapazitäten"[127] sowie "wirtschaftlichere und sparsamere Mittelverwendung"[128] gerichtet ist. Zur Umschreibung des Ermessensspielraums wiederholt der Gesetzgeber an anderen Stellen von AFG (§ 36 Ziffer 3) und Anordnung (§ 8) bereits festgeschriebene Grundsätze, wenn er definiert, daß "insbesondere das von dem

127) BT-Drucksache 9/846, S. 36
128) BT-Drucksache 9/846, S. 36

Antragsteller mit der beruflichen Bildung angestrebte Ziel, der Zweck der Förderung, die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes, Inhalt und Ausgestaltung der Bildungsmaßnahme sowie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu berücksichtigen sind" (§ 33 Abs. 1 Satz 2, zweiter Halbsatz).

Nach Ansicht des Gesetzgebers gewährleistet die Neufassung, daß die Bundesanstalt unter Berücksichtigung der Haushaltslage stärker als bisher auf die Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dringen kann. Einerseits soll es dem Antragsteller in der Regel zuzumuten sein, die Maßnahme mit den niedrigsten Kosten zu besuchen, wenn zwei oder mehr gleichwertige Bildungsmaßnahmen angeboten werden, durch deren Besuch das angestrebte Bildungsziel erreicht werden kann. Andererseits soll die Bundesanstalt in Zukunft die Teilnehmer grundsätzlich nur dann fördern können, wenn der Antragsteller die kostengünstigste Maßnahme wählt. Dieser Grundsatz kann dazu führen, daß der Beginn einer Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahme zeitlich aufgeschoben wird, wenn z.B. die Bundesanstalt in einem bestimmten Zeitraum kostengünstiger eine vergleichbare Bildungsmaßnahme anbieten kann. Eine Maßnahme wird häufig dann kostengünstiger sein, wenn die Fortbildung oder Umschulung in einem Betrieb durchgeführt wird[129].

Diese (Spar-)Erwartungen des Gesetzgebers werden jedoch nicht wirksam werden können, da eine Verschiebung des Beginntermins einer Bildungsmaßnahme bei Arbeitslosen zwangsläufig zu längeren Bezugszeiten in der Arbeitslosenversicherung führt. Der Gesetzgeber kann daher, wenn überhaupt, eine Verlagerung der Kosten vom Steuer- zum Beitragsaufkommen erreichen.

---

129) BT-Drucksache 9/846, S. 36

Zudem ist der Schluß, daß Maßnahmen in Betrieben kostengünstiger seien, nicht zwingend. Insbesondere Maßnahmen mit hohem Technologieanteil und kleiner Teilnehmerzahl, wie sie dem Anliegen des Gesetzgebers in §§ 1, 2 am besten entsprechen, führen zu hohen Kosten; in der Regel aber auch zu sicheren Arbeitsplätzen nach Maßnahmeende. Ob diese Gesetzesänderung den Zielsetzungen des AFG entspricht, muß daher bereits hier angezweifelt werden.

Um auch aktiv steuernd in das Angebot an Bildungsmaßnahmen eingreifen zu können, wurde die Bundesanstalt für Arbeit verpflichtet, bei einem Defizit an geeigneten Bildungsangeboten selbst Maßnahmen durchzuführen (§ 33 Abs. 2 AFG).

c. Änderungen bei den Voraussetzungen für die Förderung der Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Bildung nach § 34 AFG

Während § 34 bisher nur regelte, welche Bildungsmaßnahmen (Vollzeit/Teilzeit) durchgeführt werden konnten, enthält die Neufassung in dem eingefügten Satz 2 von § 34 Abs. 1 auch Anweisungen zu Ausgestaltung (Dauer, Lehrkräfte, Teilnahmebedingungen) und Kosten der Maßnahme. Die Ergänzung des § 34 soll sicherstellen, daß die Finanzmittel der Solidargemeinschaft nur für solche Bildungsmaßnahmen verwendet werden, die angemessene Teilnahmebedingungen bieten und nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplant und durchgeführt werden[13o)]. In anderen Fällen ist eine Förderung in Zukunft - auch bei Vorliegen aller an den Inhalt gestellten Voraussetzungen - nicht möglich. Dies bedeutet,

---

13o) BT-Drucksache 9/846, S. 36

daß Maßnahmen, deren inhaltliche Qualität unbestritten ist, die jedoch (weil Qualität nunmal teuer ist) mit zum gleichen Bildungsabschluß führenden mittelmäßigen Maßnahmen preislich nicht konkurrieren können, für qualitätsbewußte Antragsteller nicht mehr erreichbar sind.

Das Auswahlermessen des Einzelnen, welche Bildungsmaßnahme er für sich persönlich bevorzugen würde, ist durch diese Gesetzesanpassung zusätzlich eingeschränkt worden, nachdem durch die Einführung des Maßnahmefestlegungsrechts der Bundesanstalt in § 33 (siehe unter 2.) bereits eine erhebliche Einschränkung vorgenommen worden ist.

d. Einschränkungen des förderbaren Personenkreises beim Einarbeitungszuschuß nach § 49 AFG

Der Einarbeitungszuschuß soll in Zukunft nur dann gewährt werden, wenn der Einzuarbeitende arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedroht ist. Die schärfere Abgrenzung der Personengruppen, zu deren Gunsten Leistungen der Arbeitsförderung gewährt werden, soll auch hier zu einem wirkungsvolleren und gezielteren Einsatz der Mittel führen[131].

---

131) BT-Drucksache 9/846, S. 32

e. Änderungen bei den gesetzlichen Anforderungen an den Antragsteller auf Leistungen zur individuellen Förderung der beruflichen Bildung

aa. Einschränkungen bei der Förderungshöhe nach § 44 Abs. 1 AFG

Durch das AFKG wird das Unterhaltsgeld bei notwendiger Förderung grundsätzlich dem Arbeitslosengeld in der Höhe angepaßt und beträgt im Regelfall 68 %. Nur Teilnehmer, die Kinder oder pflegebedürftige Ehegatten haben, erhalten 75 % (§ 44 Abs. 2 Ziff. 1).

Diese Kürzungen werden dem einzelnen Anspruchsberechtigten zugemutet, um den Kostenanstieg im Bereich der beruflichen Bildung zu begrenzen; sie werden vom Gesetzgeber wegen der schlechten Haushaltslage des Bundes für unumgänglich gehalten. Die Loslösung des Unterhaltsgeldanspruches vom Arbeitslosengeld ist durch diese Neuregelung endgültig aufgegeben. Die immer wieder herangezogene Begründung, die Motivation des Einzelnen zur Bildung müsse auch über,gegenüber dem Arbeitslosengeld höhere Unterhaltsleistungen erfolgen, wird aufgegeben.

bb. Darlehensförderung nach § 44 Abs. 2a AFG

Die bisher in § 44 Abs. 2a geregelte zuschußweise Gewährung von Unterhaltsgeld bei lediglich zweckmäßiger Förderung wird durch das AFKG gestrichen und ersetzt durch eine Darlehensregelung. Diese greift jedoch nur ein, wenn von dem Antragsteller die Teilnahme an einer gleichwertigen Bildungsmaßnahme mit berufsbegleitendem Unterricht nicht erwartet werden kann (§ 44 Abs. 2a 1. Halbsatz).

Verhindert werden soll, daß derjenige von der beruflichen Weiterbildung ausgeschlossen wird, an dessen Wohnort keine entsprechende Bildungsmaßnahme angeboten wird. Auch derjenige soll gefördert werden können, der aus persönlichen (gesundheitlichen, familiären) Gründen an einer berufsbegleitenden Maßnahme nicht teilnehmen kann, weil die Belastungen durch die Teilnahme so groß sind, daß das Erreichen des Bildungsziels von Anfang an in Frage gestellt wäre.

Dem Gesetzgeber erscheint es zumutbar, dieser Personengruppe das Unterhaltsgeld zukünftig als Darlehen - in Höhe von 58 % - zu gewähren.

Die Rückzahlung wird dem einzelnen Teilnehmer zugemutet, weil er nach Ansicht des Gesetzgebers regelmäßig im Anschluß an die Maßnahme ein höheres Einkommen erwarten und eine sichere Berufsstellung erlangen kann[132].

cc. Einschränkung der Förderung von Nichtbeitragszahlern

Durch die Änderung von § 46 werden Antragsteller, die bisher keine oder nur in geringem Umfang (Zeiten, die nicht zu einem Arbeitslosengeldanspruch von 156 Tagen geführt haben; § 46 Abs. 1, erster Satz) beitragspflichtige Zeiten erzielt haben, von der Förderung durch Unterhaltsgeld ausgeschlossen. Das Versicherungsprinzip wird in der Weise gehandhabt, daß Unterhaltsgeld nur der erhält, der bereits Beiträge erbracht hat.

Im Interesse der Beitragszahler werden Förderungsleistungen nur im unbedingt notwendigen Umfang an Nicht-Beitragszahler gezahlt. Nicht-Beitragszahlern, die

---

132) BT-Drucksache 9/846, S. 32/38

nicht unmittelbar, sondern erst nach Teilnahme an einer beruflichen Bildungsmaßnahme eine abhängige Beschäftigung aufnehmen können, werden nur die durch die Teilnahme entstehenden Kosten nach § 45 AFG (Lehrgangs-, Fahrkosten) erstattet[133]. Die durch das 5. ÄndGesetz zum AFG herbeigführte Förderungsmöglichkeit zugunsten von Hausfrauen, Zeitsoldaten und anderen, die eine beitragspflichtige Tätigkeit aufnehmen wollen, wurde nach nur 2 1/2 Jahren wieder aufgehoben. Lediglich die Förderung von Antragstellern, die Kinder erziehen oder erzogen haben, wird durch Erweiterung der Rahmenfrist um 1 Jahr je erzogenes Kind erleichtert.

f. Änderungen im Bereich der Anordnung nach § 39 AFG

In § 39 Nr. 1 AFG wurde festgeschrieben, daß neben den persönlichen Verhältnissen des Antragstellers und der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes, die im Gesetz nunmehr durchgängig angestrebte Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch in den Regelungen der Anordnung Fortbildung und Umschulung zu beachten sind. Diesen Anforderungen ist der Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit durch Erlaß der 12. Änderungsanordnung vom 16.3.1982 gerecht geworden.

In § 4 AFuU wurden die inhaltlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Bildungsmaßnahme eingeschränkt: nur das zum Erreichen des Maßnahmeziels unbedingt Notwendige darf gefördert werden, allgemeinbildende Fächer sind auf das Erforderliche zu beschränken; als angemessen werden Maßnahmekosten bezeichnet, die Durchschnittswerten entsprechen (§ 4 Abs. 4 AFuU).

---

133) BT-Drucksache 9/846, S. 38/39

Nach dem neu eingefügten § 6a AFuU ist "grundsätzlich" nur die Teilnahme an der Maßnahme zu fördern, die vom Arbeitsamt im Rahmen seines pflichtgemäßen Ermessens gemäß § 33 AFG für den Antragsteller festgelegt wird. Hierbei sind "in der Regel" alle Maßnahmen am Wohnort des Antragstellers zu berücksichtigen (§ 6a Satz 2 AFuU). Maßnahmen mit Fernunterricht sind einzubeziehen "soweit nach den Gesamtumständen des Einzelfalls ein Erreichen des Maßnahmeziels in angemessener Zeit erwartet werden kann" (§ 6a Satz 3 AFuU). Mit diesen Anordnungsänderungen ist es dem Anordnungsgeber nicht gelungen, dem gesetzlichen Auftrag zur Beachtung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht zu werden.

Schon auf der Tatbestandsseite der Normen arbeitet der Anordnungsgeber bei der Umschreibung der einzelnen Tatbestandsmerkmale gehäuft mit unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln. Mit den Grundsätzen des Rechtsstaates sind derartige unbestimmte Rechtsbegriffe und Generalklauseln, solange sie den Geboten der Normklarheit und Justitiabilität entsprechen[134], vereinbar. Der Anordnungsgeber wird sich abstrakter und unbestimmter Formulierungen bedienen müssen, um die Verwaltungsbehörden in die Lage zu versetzen, ihren Aufgaben, den besonderen Umständen des einzelnen Falles und den schnell wechselnden Situationen des wirtschaftlichen Lebens gerecht zu werden[135].

Der Verwaltung wird es jedoch nur gelingen, die von ihr in §§ 4, 6a AFuU geforderten sachgerechten Entscheidungen zu treffen, wenn sie über ein umfassendes Wissen über Bildungsangebot, Bildungsinhalte und persönliche Verhältnisse des Antragstellers verfügt. Wegen der

---

134) BVerfGE 31, S. 264; 21, S. 73 ff. (79)
135) BVerfGE 8, S. 326

situations- und prognosebezogenen Entscheidungslage wird die Maßnahmefestlegung unter Beachtung der o.g. Prinzipien zusätzlich erschwert. Für den Einzelnen wird die Entscheidungslage undurchschaubar, was zu Rechtsunsicherheit führt. Zwar sind alle Entscheidungen überprüfbar. Es wird dem Einzelnen jedoch wenig nutzen, wenn sich im Rahmen der richterlichen Überprüfung ergibt, daß die Verwaltung ihren Beurteilungsspielraum falsch genutzt hat und auf der Rechtsfolgenseite ermessensfehlerhaft die dem Antragsteller nicht gerecht werdende Bildungsmaßnahme festgelegt hat. Bis zur endgültigen Entscheidung kann sich die Arbeitsmarktlage erneut grundlegend verändert haben und damit eine gerichtlich eingeklagte Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme ihren arbeitsmarktpolitischen Zweck verfehlen.

J. Änderungen im Gesetz über Maßnahmen zur Entlastung der öffentlichen Haushalte und zur Stabilisierung der Finanzentwicklung in der Rentenversicherung sowie über die Verlängerung der Investitionshilfeabgabe (Haushaltsbegleitgesetz 1984) für den Bereich der individuellen Förderung der beruflichen Bildung

a. Ziel des Gesetzes

Vordringliche Aufgabe des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 ist es, die wirtschaftliche Neubelebung zu kräftigen und die Voraussetzungen zur Überwindung der hohen Arbeitslosigkeit zu verbessern. ... Dabei kommt es ... insbesondere darauf an, die Konsolidierung des öffentlichen Haushalts durch Abbau der Neuverschuldung fortzusetzen. ...[136] Die finanzielle Lage der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundes zwingen nach den Vorstellungen des Gesetzgebers zu entsprechenden Einsparungen auch im Bereich der Förderung der beruflichen Bildung[137].

Die durch das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz begonnene Politik der Kürzungen bei Leistungen der Arbeitsförderung wird konsequent fortgesetzt. Entsprechende Regelungen waren bereits im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 1983[138] enthalten, sind aber nicht in Kraft getreten.

---

136) BT-Drucksache 1o/69o, S. 1
137) BT-Drucksache 1o/335, S. 82
138) BT-Drucksache 9/214o, S. 112

b. Änderungen bei der Höhe des Unterhaltsgeldanspruchs nach § 44 AFG

aa. Unterhaltsgeld als Zuschuß nach § 44 Abs. 2 AFG

Während bei den grundsätzlichen Förderungsvoraussetzungen keine Änderungen eingetreten sind, ist die Höhe des Unterhaltsgeldanspruches erneut reduziert worden.

Für Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Bildung, die ein Kind zu versorgen oder einen Ehegatten zu betreuen haben, beträgt der Förderungssatz 7o % verglichen mit 75 % vorher (§ 44 Abs. 2 Ziffer 1). Alle sonstigen Teilnehmer werden lediglich mit 63 % (zu 68 %) gefördert (§ 44 Abs. 2 Ziffer 2).

Die Begründung der Kürzungen ergibt sich aus dem Gesetzesziel. Ohne gesetzliche Maßnahmen müßte der Bund im Jahre 1984 einen Betrag von 14,2 Mrd. DM aufwenden, um das durch die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit bedingte Defizit bei der Bundesanstalt für Arbeit zu decken[139].

bb. Unterhaltsgeld als Darlehen nach § 44 Abs. 2a AFG

Ist die Teilnahme nicht notwendig, sondern nur zweckmäßig, kann die Bundesanstalt nach der Neufassung des § 44 Abs. 2a das Unterhaltsgeld als Darlehen gewähren. Die bisher durch die Gesetzesfassung vorgegebene Automatik zwischen der Erfüllung des gesetzlichen Tatbestands und das Setzen der Rechtsfolge ("... wird das Unterhaltsgeld ... gewährt", § 44 Abs. 2a a.F.) wird durch die neuerliche Gesetzesänderung aufgehoben. Der Verwaltung wird ein Ermessen eingeräumt.

---

139) BT-Drucksache 1o/335, S. 62

Die Bundesanstalt für Arbeit soll die Möglichkeit erhalten, nach regionalen und überregionalen arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten sowie nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu entscheiden, ob eine Förderung aus Beitragsmitteln sinnvoll und möglich ist[14o)]. Während die übrigen Kürzungen des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 linear treffen und lediglich zu verminderten Förderungsleistungen führen, beinhaltet die Neufassung von § 44 Abs. 2a eine einschneidende Veränderung der Rechtsposition des Einzelnen. Während in der Vergangenheit eine Förderung stets dann zu erfolgen hatte, wenn nach Ausüben pflichtgemäßen Ermessens das Vorliegen der Förderungsvoraussetzungen und somit ein Förderungsanspruch bejaht wurde, ist die Leistungszusage nunmehr von dem Vorhandensein entsprechender Haushaltsmittel abhängig.

Zwischen Antragstellung auf Förderung und Beginn einer Bildungsmaßnahme liegt oft ein längerer Zeitraum. Der einzelne Antragsteller kann nach der neuen Rechtslage nicht davon ausgehen, daß seine Bildungs- und damit weitere Berufsplanung, trotz Vorliegen aller übrigen, in § 44 vorausgesetzten, Förderungsbedingungen, auch verwirklichbar ist. Alle Förderungszusagen werden nur unter der Bedingung des Vorhandenseins der erforderlichen Haushaltsmittel erfolgen. Die Rechtsposition des Einzelnen ist somit erheblich geschwächt.

Die neue Gesetzgebung geht insofern über die bisherigen Änderungen hinaus, als durch die Einführung einer Ermessensregelung die gerichtliche Überprüfbarkeit der Entscheidungen der Verwaltung schwieriger wird. Konnte der Einzelne in der Vergangenheit den Beweis erbringen, daß er die Förderungsvoraussetzungen erfüllte, stand

---

14o) BT-Drucksache 1o/335, S. 82

ihm ein Rechtsanspruch auf Förderung zu. Nunmehr muß er im Rahmen der Ermessensüberprüfung nachweisen, daß die Verwaltung bei Wahrnehmung ihres Entschließungsermessens fehlerhaft gehandelt hat. Dies wird bei fehlenden Haushaltsmitteln nur möglich sein, wenn die Verwaltung bei der bisherigen Ermessensausübung gegen den Gesetzeszweck oder den Gleichheitsgrundsatz verstoßen hat.

c. Änderungen beim Einarbeitungszuschuß nach § 49 AFG

Spargesichtspunkte führen im Bereich des Einarbeitungszuschusses zu essentiellen Änderungen und Einschränkungen im Förderungsbereich und in der Höhe.

aa. Einarbeitung beim gegenwärtigen Arbeitgeber nach § 49 Abs. 1 AFG

Einarbeitungszuschüsse sollen nicht gezahlt werden können, wenn die Einarbeitung beim bisherigen Arbeitgeber erfolgt; dabei gelten Konzernunternehmen im Sinne des § 18 des Aktiengesetzes als ein Arbeitgeber[141].

Eine Benachteiligung bestimmter Arbeitnehmer- und Arbeitgebergruppen ist vorprogrammiert, da bei technologischen Änderungen Arbeitgeber ihre Arbeitnehmer entlassen müssen, können sie Einarbeitungskosten nicht selbst tragen. Eingearbeitete und integrierte Arbeitnehmer werden gegen andere vorqualifizierte (über Fortbildung und Umschulung) ersetzt. Da eine der Grundaussagen des AFG zur Förderung beruflicher Bildung lautet,

---

141) BT-Drucksache 1o/335, S. 83

Arbeitslosigkeit zu verhindern und dies auch im Text von § 49 festgeschrieben ist (§ 49 Abs. 1 Ziffer 2), widerspricht diese Regelung dem Gesetzeszweck und führt zu gesetzeswidriger Ungleichbehandlung.

bb. Änderungen bei der Höhe des Einarbeitungszuschusses nach § 49 Abs. 2 AFG

Spargesichtspunkte führen erneut zu einer Senkung des Höchstförderungssatzes von 8o auf 7o % des für den Geförderten erzielbaren Arbeitsentgelts.

Der Förderungshöchstsatz entspricht nunmehr wieder dem der Eingliederungsbeihilfe, der bereits durch das AFKG gesenkt worden war.

Teil 3: Entwicklungslinien in den gesetzlichen Vorschriften zur Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung und die daraus resultierenden Veränderungen der Rechtspositionen des Einzelnen

Im Vorstehenden wurde aufgezeigt, daß das AFG in den Jahren 1969 bis 1984 nicht nur quantitativ überraschend häufig geändert wurde; es ist ebenso eindeutig erkennbar, daß in qualitativer Hinsicht wesentliche Veränderungen stattfanden, die nicht nur mit einer Anpassung des Gesetzes an veränderte Verhältnisse erklärt werden können.

A. Die Veränderung der Rechtspositionen des Einzelnen und der des Staates am Beispiel der Entwicklung des § 33 AFG

a. Prinzip des Rechtsanspruchs in der ersten Gesetzesfassung von 1969

1969 wurde in § 33 das Prinzip des Rechtsanspruchs des Einzelnen auf Förderung der beruflichen Bildung festgeschrieben und durch ergänzende Regelungen in Gesetz und Anordnung näher konkretisiert.

Zwar konnte § 33 selbst keinen unmittelbaren Rechtsanspruch ergeben. Dagegen sprach bereits die Gesetzesfassung. Üblicherweise besteht jede einen Anspruch normierende Vorschrift aus dem gesetzlichen Tatbestand und der Rechtsfolge. In § 33 fehlen diese beiden Bestandteile eines selbständigen und vollständigen gewährenden Rechtssatzes. Anspruchsvoraussetzungen und Anspruchsfolgen[1)] sind in § 33 nicht geregelt.

---

1) Bartholomeyczik, Die Kunst der Gesetzesauslegung a.a.O., S. 22

§ 33 definierte jedoch die umfassende Förderungspflicht der Bundesanstalt für Arbeit im Bereich der beruflichen Bildung. Im Sinne einer umfassenden Beschäftigungspolitik sollte die Förderung des Einzelnen so weitgehend wie möglich erfolgen.

b. Steuerungsmöglichkeiten der beruflichen Bildung durch den Staat in der Fassung des Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetzes (AFKG) von 1982

Diese gesetzliche Förderungspflicht wurde durch das AFKG eingeschränkt. Die neue Fassung des § 33 enthält eine Steuerungsbefugnis im Einzelfall. Der Gesetzestext enthält in § 33 Abs. 1 Satz 2 den Auftrag an die Bundesanstalt für Arbeit "im Einzelfall Art, Umfang, Beginn und Durchführung der Maßnahmen nach pflichtgemäßem Ermessen" festzulegen. Aus § 33 kann deutlich entnommen werden, daß ein umfassender Rechtsanspruch des Einzelnen auf Förderung der beruflichen Bildung vom Gesetzgeber nicht (mehr) vorgesehen ist. Die Rechtsposition des Einzelnen ist vielmehr beschränkt auf die Einhaltung pflichtgemäßen Ermessens.

Liegen die rechtlichen Voraussetzungen nach den §§ 4o bis 49 AFG dem Grunde nach vor, hat die Bundesanstalt nunmehr die Möglichkeit, das "ob", "wann" und "wie" der Förderung im Einzelfall festzulegen. Wenn das Verfahren der Ermessensbetätigung ordnungsgemäß stattgefunden hat und das Ergebnis dieses Verfahrens, die Ermessensentscheidung nicht gegen höherrangiges Recht verstößt, ist die Ermessensentscheidung rechtmäßig, wie immer sie ausgefallen ist[2]. Etwas anderes kann nur

---

2) Schwerdtfeger, Öffentl. Recht in der Fallbearbeitung a.a.O., S. 34

gelten, wenn eine "Ermessensreduzierung auf Null" eingetreten ist, d.h. der Einzelne trotz Vorliegens einer Ermessensnorm einen unmittelbaren Anspruch auf Bewilligung der begehrten Förderung herleiten kann. Dies kann der Fall sein, wenn bei Vorliegen besonderer tatsächlicher Umstände der Gleichheitssatz, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Gedanke des Vertrauensschutzes dazu führen, daß das vorhandene Ermessen eingeschränkt, im Extremfall "auf Null reduziert"[3] ist.

§ 33 enthält in der Fassung des AFKG eine Vielfalt unbestimmter Rechtsbegriffe ("Berücksichtigung des mit der beruflichen Bildung angestrebten Ziels; Zweck der Förderung; Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes; Inhalt und Ausgestaltung der Bildungsmaßnahme; Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit"), die bei der Entscheidung über ein Förderungsbegehren heranzuziehen sind. Dies muß dazu führen, daß bei der Vielzahl der angebotenen Maßnahmen der beruflichen Bildung und der Unterschiedlichkeit der persönlichen und beruflichen Werdegänge der Antragsteller auf Förderung eine Ermessensreduzierung auf Null kaum vorstellbar erscheint. Es verbleibt dem Antragsteller nur mehr ein aus § 33 AFG ableitbarer Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung. Dieser ist gegeben, da die Vorschrift des § 33 nach der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers überwiegend den Interessen des Einzelnen dienen sollte.

Nach der Neufassung des § 33 ist die individuelle Rechtsposition für den einzelnen Antragsteller auf Förderung der beruflichen Bildung schwerer zu durchschauen. Klar geworden ist jedoch, daß ein Rechtsanspruch nicht besteht; vielmehr gibt die Gesetzesformulierung dem Staat im Rahmen der Ermessensausübung Steuerungsmöglichkeiten, die die Bildungswilligkeit des Einzelnen beeinträchtigen könnten.

---

3) ständige Rspr. vgl. BVerwGE 11, 97; 16, 218; 18, 251

B. Die Bedeutung der Veränderung der haushaltspolitischen Ausgangslage für die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung am Beispiel der Entwicklung des Unterhaltsgeldanspruchs nach § 44 AFG

a. Unterhaltsgeld als finanzieller Anreiz, die Bildungsförderung in Anspruch zu nehmen, in der ersten Gesetzesfassung von 1969

Aus dem Grundgedanken, Arbeitslosigkeit aktiv zu bekämpfen und dem Einzelnen einen Anreiz zur Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung zu geben, enthielt § 44 AFG eine Regelung, die dem Einzelnen einen Unterhaltsgeldanspruch gewährte, der bis zu 14o % des Arbeitslosengeldes betragen konnte. Haushaltsrechtliche Probleme wurden nicht gesehen. Die Bundesanstalt für Arbeit verfügte damals aus den Einnahmen der Arbeitslosenversicherung über ausreichende finanzielle Reserven[4]. Zuschüsse des Bundes zum Haushalt der Bundesanstalt nach § 187 Abs. 2 AFG waren nicht erforderlich.

Die prophylaktische, auf Verhinderung von Arbeitslosigkeit und Entfaltung der einzelnen Persönlichkeit ausgerichtete Fassung des AFG gewährte einer Vielzahl von Erwerbstätigen einen Rechtsanspruch auf Leistungen der Weiterbildung. Konsequenterweise waren 197o nur 11 % der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Unterhaltsgeldbezieher Arbeitslose[5].

---

4) Geschäftsbericht 197o, S. 68 f.: Einnahmeüberschuß im Haushalt: 153,8 Mio. DM. Statt der gesetzlich vorgesehenen 1 % wurde nur ein ermäßigter Beitragssatz von o,65 % von Arbeitgebern und Arbeitnehmern erhoben. Die Rücklage betrug am 31. Dezember 197o 5.7o2,4 Mio. DM (S.72)

5) Hofbauer/Dadzio in Mitt AB 2/84, S. 183 ff. (183)

b. Die Festschreibung von Voraussetzungen für die Gewährung von Unterhaltsgeld in den Gesetzesfassungen bis zum Haushaltsbegleitgesetz 1984

Die steigende Arbeitslosigkeit und die damit verbundenen höheren Ausgaben für Arbeitslosengeld führten zu einer raschen Veränderung der Haushaltslage der Bundesanstalt für Arbeit und damit zu der Verpflichtung des Bundes, die Defizite der Arbeitsverwaltung über Zuschüsse aus den Steuereinnahmen auszugleichen[6].

Mit Begründungen[7], die immer weniger auf die präventiven Grundgedanken der ersten Gesetzesfassung zurückgriffen, wurde der Unterhaltsgeldanspruch des Einzelnen in seinen Zugangsvoraussetzungen und in der Höhe verändert. Die Auswirkungen auf die Rechtsposition des Einzelnen lassen sich am besten bei einer kurzen Gegenüberstellung der Veränderung des § 44 AFG erkennen[8]:

Im Haushaltsstrukturgesetz 1975 wurde der Unterhaltsgeldanspruch in Voraussetzungen und Höhe geteilt; zwei Gruppen von Anspruchsberechtigten wurden geschaffen: bei besonderem arbeitsmarktpolitischem Interesse an der Teilnahme der Maßnahme (notwendige Förderung) betrug das Unterhaltsgeld 8o % des um die gewöhnlich anfallenden Abzüge verminderten Arbeitsentgelts (§ 44 Abs. 2); bei lediglich zweckmäßiger Förderung 58 % (§ 44 Abs. 2a).

Aus arbeitsmarktpolitischen Gründen wurde mit dem 5. Änderungsgesetz 1979 die Gruppe der "notwendigen" Förderungsfälle um diejenigen erweitert, die einen Mangelberuf anstreben (§ 44 Abs. 2 Ziffer 4).

---

6) Geschäftsbericht 1975, S. 57, Bundeszuschüsse: 5.533,4 Mio. DM (Finanzierungsdefizit 8.6o2,o Mio.DM; Rücklagevermögen per 31.12.75: 1.754,9 Mio. DM).
7) vgl. BT-Drucksache 9/846; 9/966 und zuletzt 1o/335
8) Die Wiederholung an dieser Stelle ist erforderlich, um die Einschränkungen der Rechtsposition des Einzelnen in der historischen Entwicklung plastisch zu machen.

Durch das AFKG wurde 1982 eine weitere Einschränkung vorgenommen: Das Arbeitslosengeld bei notwendiger Förderung wurde geteilt. Eine soziale Komponente wurde für den eingefügt, der ein Kind zu versorgen oder einen pflegebedürftigen Partner hat; er erhält 75 % Unterhaltsgeld; alle übrigen erhalten - wie die Arbeitslosengeldempfänger - 68 % (§ 44 Abs. 2 Satz 1 Ziffern 1 und 2). Die Förderung bei zweckmäßiger Förderung beträgt 58 % und wird nurmehr als Darlehen geleistet (§ 44 Abs. 2a).

Durch das Haushaltsbegleitgesetz 1984 ist das Unterhaltsgeld auf seinen derzeit gültigen Stand reduziert worden: Bei notwendiger Förderung werden 7o % bzw. 63 % Unterhaltsgeld bezahlt; die Fallgruppen entsprechen denen des AFKG (§ 44 Abs.2 Satz 1 Ziffern 1 und 2). Die bei zweckmäßiger Förderung nach § 44 Abs. 2a vorgesehene Gewährung eines Darlehens ist bei 58 % belassen worden, jedoch in eine Ermessensleistung umgewandelt worden.

Die aufgezeigten Änderungen der Förderung lassen deutlich die Einschränkungen der Rechtsposition des Einzelnen erkennen. Ein Anreiz zur Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Bildung ist nicht mehr gegeben[9]. Vielmehr sind verschiedene Gruppen von Erwerbstätigen nicht mehr oder nur noch eingeschränkt förderbar. Nach den Vorstellungen des Gesetzgebers ist es nunmehr sogar vorstellbar, daß Förderungsentscheidungen im Bereich der zweckmäßigen Förderung nach regionalen arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten erfolgen[1o].

Ob diese Veränderungen noch mit dem dem Versicherungsprinzip innewohnenden Vertrauensschutz des Einzelnen

---

9) 1983 waren 65 % der Geförderten arbeislos, Hofbauer/Dadzio in MittAB 2/84, 183 ff. (183)
1o) BT-Drucksache 1o/335 zu § 44

vereinbar sind, bleibt festzustellen[11]. Auch die Äquivalenz von Beitragszahlung und Versicherungsleistung muß als Grundprinzip der Sozialversicherung beachtet werden: der Beitragszahler muß sicher sein, daß nicht aufgrund politischer Veränderungen die gesetzlich vorgesehenen Leistungen reduziert oder ausgeschlossen werden. Bedenklich ist es insoweit, wenn Begründungen des Gesetzgebers zur Leistungsgewährung sich verändern, obwohl die grundsätzlichen Gesetzesvorschriften (§§ 1, 2 AFG) unverändert bleiben. Fraglich ist auch, ob die Rechtspositionen des Einzelnen dadurch verändert werden dürfen, daß zwischen arbeitsmarktpolitisch notwendigen und lediglich zweckmäßigen Maßnahmen unterschieden wird.

---

11) siehe dazu und dem folgenden unten Teil 4

C. Die Bedeutung der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes für den Anspruch auf Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung am Beispiel der Entwicklung des § 36 AFG

a. Vorrang der Eignung des Antragstellers vor Arbeitsmarktentwicklungen in der ersten Gesetzesfassung von 1969

Erste und wichtigste Förderungsvoraussetzung in der ersten Fassung des § 36 war die Eignung des Antragstellers. Nach dem Gesetzestext sind Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes lediglich zu berücksichtigen, was darauf schließen läßt, daß die Arbeitsmarktverhältnisse nicht der primäre Beurteilungsmaßstab sind[12]. Verhindert werden soll lediglich, daß Bildungsmaßnahmen gefördert werden, in deren Anschluß keine beruflichen Verwendungsmöglichkeiten stehen[13]. Diese Interpretation des Gesetzestextes wird bestätigt durch die Verknüpfung der Arbeitsmarktkriterien mit der Neigung des Antragstellers im Gesetzestext. Dies deutet eindeutig darauf hin, daß den in der Person des Antragstellers liegenden Förderungsvoraussetzungen mehr Gewicht zugemessen wurde als den Arbeitsmarktgesichtspunkten. Zudem ist es lediglich erforderlich, daß die Förderung unter Berücksichtigung der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig erscheint (§ 33 letzter Halbsatz). Es muß demzufolge keine gesicherte, sozialwissenschaftlich belegte Erkenntnis über die arbeitsmarktliche Verwertbarkeit der erworbenen Kenntnisse vorliegen, um zu einer Förderungsaussage zu kommen.

---

12) Gagel/Jülicher § 36 Anm. 13
13) vgl. BSG SozR 4100 § 36 Nr. 16 S. 43

b. Vorrang der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit der Förderung in der Fassung des 5. Änderungsgesetzes von 1979

Die nicht gerade glückliche[14], vielmehr bemerkenswert vage[15] Formulierung des § 36 mit seiner Verschachtelung objektiver und subjektiver Tatbestandsmerkmale hatte in Literatur und Rechtsprechung[16] zu unterschiedlichen Aussagen über den Inhalt des unbestimmten Rechtsbegriffs der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit geführt. Die daraus resultierenden Auslegungsmöglichkeiten und Unsicherheiten bei der Rechtsanwendung sind durch die Neufassung des § 36 durch das 5. Änderungsgesetz zum AFG beseitigt worden.

Bereits durch das Haushaltsstrukturgesetz 1975 war die Formulierung "zweckmäßig erscheint" (siehe oben unter aa.) durch die Formulierung "zweckmäßig ist" ersetzt worden. Der Bundesanstalt für Arbeit wurde mit dieser Gesetzesänderung die Aufgabe übertragen, in jedem Einzelfall eine eindeutige Aussage zur arbeitsmarktpolitischen Verwertbarkeit der mit der Bildungsmaßnahme erworbenen Kenntnisse zu treffen. Bereits diese Gesetzesänderung deutete auf eine im Vergleich zur vorherigen Fassung stärkere Bedeutung der Lage auf dem Arbeitsmarkt für die Entscheidung über die Förderbarkeit eines Antragstellers auf Förderung der beruflichen Bildung hin.

aa. Erfordernis der konkreten Beschäftigungsmöglichkeit nach erfolgter beruflicher Bildung

Diese Entwicklung setzte sich fort durch die Einfügung eines neuen Satzes 2 in § 36 Ziffer 3. Das Erfordernis,

---

14) Hoppe auB 1973, 137 ff. (138)
15) Molitor DB 1971, 1917 ff. (1918)
16) vgl. im einzelnen Menke S. 245-248 m.w.N. und oben S.44 ff.

im Einzelfall bei Entscheidung über den Förderungsantrag konkrete Beschäftigungsmöglichkeiten nach Maßnahmeende nachzuweisen, beinhaltet eine einseitige Änderung der Funktion der Bildungsförderung hin zur Arbeitsmarktsteuerung. Während der ursprünglichen Gesetzesfassung zu entnehmen war, daß bei Konfliktsituationen, bei Entscheidungsunsicherheiten das Wohl des Einzelnen, nicht die Ordnung des Marktes auf Kosten des Einzelnen[17], und dessen Bedürfnisse an beruflicher Beweglichkeit maßgebend für die Beurteilung waren, hat nunmehr die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes Entscheidungspriorität. Diese Änderung des Gesetzesschwerpunktes findet ihren Niederschlag auch in den Formulierungen in der Anordnung Fortbildung und Umschulung. Während in der Fassung des § 8 AFuU vom 19.12.1973 noch arbeitsmarkt- und sozialpolitische Bedürfnisse bei der Beurteilung der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit einer Bildungsmaßnahme heranzuziehen waren, geht § 6 AFuU der Fassung vom 23.3.1976 davon aus, daß die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme dann zweckmäßig ist, "wenn durch sie die berufliche Situation für den Antragsteller in Übereinstimmung mit den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes gesichert oder verbessert wird".

Der aus den Gesetzes- und Anordnungsänderungen zu ziehende Schluß ist eindeutig.

Eine verfassungs- und marktkonforme Steuerung[18] des Arbeitsmarktes kann insofern erfolgen, als auch derjenige, der subjektiv die Förderungsvoraussetzungen erfüllt, dann von der beruflichen Weiterbildung nach dem AFG ausgeschlossen werden kann, wenn objektiv feststeht, daß eine Schulung den Einzelnen zwar in seiner Persön-

---

17) Hennig/Kühl/Heuer § 36 Anm. 4
18) Molitor a.a.O., S. 1918

lichkeitsentwicklung fördert, eine Verwendbarkeit der erworbenen Kenntnisse auf dem Arbeitsmarkt jedoch ausscheidet.

Der Erfüllung des Berufswunsches des Einzelnen ist nicht gedient, wenn Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes für ihn nur eine geringe oder so gut wie keine Chance bieten, diesen Berufswunsch real zu verwirklichen. Das Bundessozialgericht hat deshalb die Versagung einer Förderung als unzweckmäßig immer dann für gerechtfertigt angesehen, wenn der neue Beruf überbesetzt ist. Das ist allerdings nicht schon dann der Fall, wenn die Zahl der Bewerber größer ist als die der offenen Stellen, sondern erst bei krassem Mißverhältnis[19]; denn grundsätzlich muß jedem die Chance eröffnet werden, sich im Konkurrenzkampf mit anderen durchzusetzen. Dies ist ein Grundprinzip einer freiheitlichen Verfassung[2o]. Die Probleme[21], die sich aus dieser Regelung ergeben, sind evident: Verwaltung und Gerichte sind aufgefordert, den Ausgleichsprozeß auf dem Arbeitsmarkt in quantitativer und struktureller Hinsicht genau festzuhalten[22].

Die individuelle Entscheidungsfreiheit wird durch Erweiterung und Begrenzung von Handlungsspielräumen beeinflußt; während einerseits eine Reihe sozialer, institutioneller und ökonomischer Randbedingungen eine wirklich freie Ausbildungs- und Arbeitsplatzwahl in nicht unerheblichem Maße einschränken, haben andererseits die Individuen die Verantwortung und Bewältigung der Folgen der Ausbildungs- und Arbeitsplatzwahl weitgehend selbst zu tragen[23].

---

19) BSG Breithaupt 77, 552; BSG v.27.1.1977 7 RAr 16/75; Breithaupt 78, 78; Thieme a.a.O., S. 372
2o) Gagel UTB 1982, S. 341 ff. (347)
21) vgl. Brandenburg, Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik, 1976, S. 15o f.
22) vgl. Gaulke Mitt AB 4/74, S. 377 ff.
23) Gaulke a.a.O., S. 378

bb. Einschränkung der Umschulungsmöglichkeit aus einem Mangelberuf

Die Einschränkung der individuellen Wahlfreiheit des Einzelnen im Bereich der beruflichen Bildung wird verstärkt durch § 36 Ziffer 3 Satz 3, nach dem die berufliche Umschulung aus einem Beruf, in dem ein Mangel an Arbeitskräften besteht, nur zu fördern ist, wenn schwerwiegende persönliche Gründe eine Umschulung erfordern.

Nach Gagel[24] verstößt diese Regelung gegen die aus der Beitragsfinanzierung folgende Gleichbehandlungspflicht und verstößt zudem gegen Art. 12 GG. Gagel stellt in seiner Begründung auf die - richtige - Aussage ab, daß die Berufswahl kein einmaliger Vorgang, sondern ein das ganze Arbeitsleben durchziehender Prozeß von Entscheidungen über den Wechsel, die Umgestaltung oder das Verbleiben in der bisherigen Berufstätigkeit sei[25]. Die Möglichkeit der Förderung einer angestrebten Bildungsmaßnahme ist für viele - insbesondere für sozial Schwache - ein entscheidender Faktor für die Berufswahl. Für manche ist die Förderung sogar die einzige Möglichkeit, Berufswünsche zu verwirklichen.

Gagel kommt in seinen Ausführungen zu dem Schluß, daß die Ausnahmeregelung des § 36 Ziffer 3 Satz 3 eine Gruppe, deren besonderer Schutz dem Gesetzgeber durch das Sozialstaatsprinzip (Art. 2o Abs. 1 GG) anbefohlen ist, für einen Teilbereich von den Leistungen des AFG ausgeschlossen wird, die die Verwirklichung des Grundrechts der freien Berufswahl erst ermöglichen sollen. Derjenige, der sozial schwächer gestellt sei, müsse

---

24) Gagel UTB 1982, 341 ff. (351, 352)
25) vgl. hierzu Hofbauer/Stooß, Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Beruf und Berufsbildung; Abschnitt B

seinen Berufswunsch zurückstellen und im bisherigen Beruf verbleiben. Eine Lenkung durch Leistungseinschränkung, die letztlich nur die Verhandlungsposition des Arbeitnehmers schwäche und unattraktive Arbeitsbedingungen verfestige, verstoße auch gegen den, durch eigene Versicherungsleistung verstärkten, gleichmäßigen Anspruch aller auf Teilhabe an öffentlichen Leistungen[26]. Die Gegenposition zur Auffassung Gagels vertritt Schneider[27], der lapidar erklärt, daß der Arbeitsmarkt Vorrang gegenüber den Wünschen des Einzelnen genieße. Im Ergebnis ähnlich wie Schneider, aber mit differenzierterer Argumentation sind die Ausführungen von Blankenberg[28]. Gerade der von Gagel angesprochenen Beitragsgerechtigkeit widerspreche es, daß derjenige, der einen sicheren und zukunftsorientierten Arbeitsplatz inne hat, diesen aufgibt, um über Beitragsleistungen eine Förderung in einen ungewisseren Bereich des Arbeitsmarktes anzustreben. Zweck des § 36 Ziffer 3 Satz 3 ist es nicht, eine Lenkung des Arbeitsmarktes zugunsten der Wirtschaft zu betreiben. Es soll jedoch derjenige, der aufgrund seiner Qualifikationsstruktur den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes entspricht, diesem erhalten bleiben. Es kann auch nicht dem Zweck der Vorschriften zur Förderung der beruflichen Bildung entsprechen, wenn der bloße Wille oder Wunsch nach Veränderung zum Einsatz von Förderungsmitteln führt, die andere, die - oft aus sozialer Benachteiligung - von nachteiligen Folgen der Arbeitsmarktentwicklung betroffen sind, zum Ausgleich dieser Folgen benötigen. Der Gesetzgeber ist im übrigen dem Sozialstaatsgebot dadurch gerecht geworden, indem er festgeschrieben hat, daß arbeitsmarktliche Gründe im Einzelfall hinter persönlichen Gesichtspunkten zurückzu-

---

26) Gagel, Schriften der Vereinigung für Rechtssoziologie 1980 Bd. 4, 169 ff. (181)
27) Schneider AuB 1976, 36 ff. (37)
28) Blankenburg, Schriften der Vereinigung für Rechtssoziologie 1980 Bd. 4, 185 ff. (186)

stehen haben (§ 36 Ziffer Satz 3 letzter Halbsatz). Auch aus der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts[29] ist abzuleiten, daß die Thesen Gagels wegen ihrer einseitigen Perspektive zugunsten des individuellen Antragstellers nicht haftbar sind. Das BSG nimmt eine Interessenabwägung vor, in die es die in § 1 AFG niedergelegten Allgemeinwohlziele einbezieht. Das BSG führt im Einzelnen aus, daß die Tätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit geprägt sei durch die Förderung des individuellen Wohls der Arbeitnehmer, die von der Bundesanstalt Leistungen erhalten, und ferner durch die Begünstigung der Wirtschaft insgesamt, die aus der Bereitstellung von Arbeitskräften, deren Bildungsförderung oder deren erhöhter Beweglichkeit Nutzen zieht. So habe die Bundesanstalt auch nach § 39 Nr. 1 AFG das individuelle Wohl des einzelnen Bildungswilligen zu berücksichtigen, indem sie die persönlichen Verhältnisse des Antragstellers und das von ihm mit der beruflichen Bildung angestrebte Ziel beachtet, aber auch das Wachstum der Wirtschaft, indem sie den überpersönlichen Zweck der Förderung und die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes im Auge behält.

Diese Ausführungen des BSG stehen in vollem Einklang mit der in dieser Arbeit erfolgten Auslegung des AFG, wonach Ansprüche des Einzelnen nur beim Vorliegen bestimmter Voraussetzungen bejaht werden. Der Auslegung Gagels wäre nur zu folgen, wenn ein uneingeschränktes Recht auf berufliche Bildung bejaht würde und zudem eine Verpflichtung des Staates zur Bereitstellung unbegrenzter Haushaltsmittel im Bereich der beruflichen Bildung bestünde[30]. Auch die von Gagel zur Begründung der Verfassungswidrigkeit zitierte Beitragsgerechtig-

---

29) BSG v. 21.6.1977, SozR 4460, § 6 Nr. 8 S. 9
30) vgl. dazu unten Teil 3

keit kann nicht überzeugen. Versteht man die Arbeitslosenversicherung als Risikoversicherung gegen Arbeitslosigkeit, so ist es nur konsequent, wenn ihre Leistungen erst eingreifen, wenn Arbeitslosigkeit eintreten kann. Dies ist aber gerade dann nicht zu befürchten, wenn der einzelne Arbeitnehmer einen krisensicheren (Mangel-)Beruf hat.

Das BVerfG[31] hat bereits im "Apothekenurteil" festgestellt, daß objektive, d.h. von persönlichen Einflüssen unabhängige Zulassungsvoraussetzungen für einen Beruf dann rechtmäßig sind, wenn sie zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlich schwerer Gefahren für ein "überragendes Gemeinschaftsgut" notwendig sind. Zu derartig wichtigen Gemeinschaftsgütern zählen auch die arbeitsmarktpolitischen Ziele des § 1 AFG. Die Erzielung eines hohen Beschäftigungsstandes und eine ständige Verbesserung der Beschäftigungsstruktur sind demnach die gesellschaftlichen Voraussetzungen der Realisierung der Grundrechte aus Art. 12 GG[32]. Nur bei einem Verstoß gegen diese Grundlagen ist Art. 12 GG verletzt. Gerade die Erhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes und einer entsprechenden Beschäftigungsstruktur ist jedoch Zweck des § 36 Ziffer 3 Satz 3. Wäre es ohne weiteres möglich, mit Förderung der Bundesanstalt für Arbeit einen Mangelberuf zu verlassen, wäre eine Verschiebung der Beschäftigtenstruktur und damit weitere Arbeitslosigkeit (fehlt der Spezialist, kann auch die Hilfskraft nicht beschäftigt werden) denkbar.

Eine Verfassungswidrigkeit von § 36 Ziffer 3 Satz 3 ist demnach nicht nachweisbar.

---

31) BVerfGE 7, 377 ff. (4o8 f.)
32) Kempen UTB 1982, S. 129 ff. (142)

Gleichwohl stellt sich die Frage, inwieweit die Vorschrift in der Praxis umsetzbar ist. Zwar hat der Gesetzgeber in § 191 Abs. 1 Ziffer 2 AFG festgelegt, daß die Selbstverwaltungsorgane der Bundesanstalt für Arbeit dahin zu wirken haben, daß Mangelberufe festgestellt werden. Der Gesetzgeber überfordert durch diese Regelung die betroffenen Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane, die aufgrund ihrer beruflichen Qualifikation sowie ihrer Stellung in der Gesellschaft nicht über die erforderlichen berufskundlichen Kenntnisse verfügen können. Eine Regelung, die Umsetzungsprobleme eo ipso in sich birgt, sollte keinen Bestand haben. Es ist sinnwidrig, den unbestimmten Rechtsbegriff der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit durch weitere ausfüllungsbedürftige Begriffe zu erläutern. Von daher erscheint eine Gesetzesfassung sinnvoller, die eine verstärkte berufsbegleitende Förderung beruflicher Bildung - auch für Inhaber von Mangelberufen - vorsieht.

Nur derjenige, der sich im Mangelberuf beständig fortbildet, wird auch auf der Höhe der Entwicklung bleiben. Technologiesprünge können dazu führen, daß der Mangelberuf von heute Veränderungen erfährt, die - so sie der Einzelne nicht rechtzeitig erkennt oder aufnimmt - zu dessen Arbeitslosigkeit führen. Ist die Arbeitslosigkeit erst eingetreten, hat der frühere Angehörige eines Mangelberufs Anspruch auf Leistungen der beruflichen Weiterbildung. Er hat diesen Anspruch nicht, wenn er seinen Kenntnisstand im Rahmen der Fortbildung so aktuell hält, daß er sich weiter in der Sphäre des Mangelberufs befindet. Von daher ist es sinnvoll, berufsbegleitende Weiterbildung - eventuell über Darlehensgewährung - zu fördern. Diese Gedankenführung kommt der These der Notwendigkeit einer vorbeugenden Bildung auf Vorrat nahe, die zu einer besseren Verwendung vorhandener finanzieller Reserven als die reine Unterstützung bei Arbeitslosigkeit führt.

D. Bedeutung der Sozialwissenschaften für die Definition der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit

Eine Bildung auf Vorrat ist jedoch nur sinnvoll, wenn die inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahme der beruflichen Fortbildung und Umschulung den Anforderungen des auf die Zukunft orientierten Arbeitsmarktes entspricht. Probleme im Bereich der beruflichen Weiterbildung ergeben sich insofern, als Maßnahmen der beruflichen Bildung in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung eng begrenzt sind und sich an festgeschriebenen, teilweise von der technologischen Entwicklung überholten Berufsbildern orientieren, die zudem bestimmte formalisierte Eintrittsvoraussetzungen (Bildungsabschlüsse) vorschreiben. Zudem ist in der Anordnung Fortbildung und Umschulung festgelegt, daß allgemeinbildende Fächer nur in beschränktem Umfang förderbar sind (§ 1a AFuU). Dies führt dazu, daß sinnvolle, auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes ausgerichtete Bildungsmaßnahmen wegen gesetzlicher Hemmnisse nicht durchführbar sind. Berücksichtigt man jedoch, daß überdurchschnittliche Abbrecherquoten bei Personen mit größeren Bildungsdefiziten, d.h. bei Teilnehmern ohne Hauptschulabschluß oder ohne abgeschlossene Berufsausbildung[34] vorliegen, diese Gruppe aber gleichzeitig die geringste Teilnehmerquote[35]

34) Hofbauer Mitt AB 3/81, 246 ff. (246)

35) Mit Hilfe einer Kontrastgruppenanalyse wurde folgende Personengruppe identifiziert, die mit 3 % die geringste Teilnehmerquote aufweist und die 27 % aller deutschen Erwerbspersonen ausmacht: Hilfs- und angelernte Arbeiter, selbständige Landwirte und übrige Selbständige (im Dienstleistungsbereich), die keine Berufsausbildung abgeschlossen haben. Hofbauer a.a.O. S. 248. Dieses Ergebnis verstärkt sich bei Jugendlichen - von den Jugendlichen ohne Berufsausbildung waren Ende 1980 18 % erwerbslos (=arbeitslos bzw. im Haushalt der Eltern). Bei allen Schulabgängern mit abgeschlossener betrieblicher Berufsausbildung betrug der entsprechende Anteil nur 4 %. Vgl. Eveline Keck, Mitt AB 4/83, 403 ff. (413)

aufweist, erkennt man, daß die Rechtsgestaltung nicht den im Gesetz zum Ausdruck gekommenen Zielen entspricht. Die vorgenannten Untersuchungen zeigen deutlich, daß die derzeitige inhaltliche Ausgestaltung der Bildungsmaßnahmen zu Benachteiligungen bestimmter Personengruppen und damit zum Verstoß gegen das Grundmodell des AFG[36] führen.

Der Jurist herkömmlicher Ausbildung ist wenig gewöhnt, mit diesen sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen umzugehen und die Möglichkeiten ihrer Auswirkungen auf die Rechtsfindung aufzuspüren[37]. Dabei können die Forschungsergebnisse aus der Wirkungsforschung durchaus eine Bedeutung für die Rechtsfindung erlangen.

Unbestimmte Rechtsbegriffe, wie sie im AFG ständig auftauchen, enthalten keine gebrauchsfertigen Lösungen. Sie fordern vielmehr den Rechtsanwender auf, aus den Leitlinien, Kriterien oder Verfahrensanforderungen, die der unbestimmte Rechtsbegriff enthält, eine Problemlösung für den Einzelfall zu entwickeln, die den Intentionen des Gesetzgebers entspricht. Eine solche Aufgabe erfordert neben der Erforschung des Gesetzesinhalts eine Aufklärung des sozialen Umfeldes, in das der unbestimmte Rechtsbegriff regelnd einwirkt und Gedanken über die Auswirkungen, die die eine oder andere Auslegung oder Anwendung zur Folge haben wird. Diese Aufgabe ist nur in einem Gespräch mit der sozialwissenschaftlichen Forschung in einer wissenschaftlich abgesicherten Weise zu lösen[38].

Für den Begriff der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit von Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung bedeutet dies, daß bei der Ausgestaltung der

---

36) Gagel, Schriften der Vereinigung für Rechtssoziologie Bd. 4 1980, S. 169 ff.
37) Gagel Mitt AB 4/81,345 ff. (345)
38) Gagel UTB 1982, S. 341 ff. (341)

Bildungsmaßnahmen die Bildungsstruktur der Arbeitslosen ebenso zu berücksichtigen ist das sich ändernde Personal-Anforderungsprofil der Arbeitgeber. In Zeiten, in denen sich die Struktur der Arbeitslosen ändert, muß dies zu unmittelbaren Veränderungen bei den Bildungsmaßnahmen führen. Wenn unter den Erwerbstätigen des Jahres 1982 (April) der Anteil der Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung bei 25 % (Mikrozensus 1982 des Statistischen Bundesamtes), unter den Arbeitslosen Ende September 1982 dagegen bei 52 % lag[39], bedeutet dies einerseits, daß die Bildungsanstrengungen für diesen Personenkreis erhöht werden müssen; andererseits steht jedoch auch fest, daß die inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahmen so verändert werden muß, daß der seit längerem aus dem Bildungssystem ausgeschiedene Arbeitslose daran erfolgreich teilnehmen kann.

Maßnahmen der beruflichen Bildung, die nicht zu einem gelungenen beruflichen Abschluß führen, dürfen nicht gefördert werden, weil sie für den einzelnen sinnlos sind und die Ziele des AFG verfehlen[4o]. Jeder "falsch" Fortgebildete wird erneut der Arbeitslosigkeit zugeführt und führt - da er über § 1o7 Ziffer 5c AFG i.d.R. einen neuen Arbeitslosengeldanspruch erwirbt - zu erneuten konsumtiven Kosten.

Insbesondere bei einer sich ändernden Struktur des Arbeitsmarktes und einer immer größer werdenden Zahl Arbeitsloser ohne allgemeinen Bildungsabschluß ist es erforderlich über die rein berufsbezogene Weiterbildung hinaus Schlüsselqualifikationen[41], die für die persönliche Entfaltung des Einzelnen unerläßlich sind, in das System der beruflichen Fortbildung und Umschulung auf-

---

39) Hofbauer/Dadzio Mitt AB 2/84, 183 ff. (183)
4o) Gagel Mitt AB 4/81, 345 ff. (347)
41) Mertens Mitt AB 1/74, 36 ff.

zunehmen. Geht man davon aus, daß das reine Fakten-, Instrumenten- und Methodenwissen durch ein Zugriffswissen ("know how to know") abgelöst wird, soll die mentale Kapazität nicht mehr als Speicher von Faktenkenntnissen, sondern als Schaltzentrale für intelligente Reaktionen genutzt werden. Bildung bedeutet dann vor allem Befähigung zur Problembewältigung, Schulung ist Denkschulung.

Man kann diese Hypothese vertreten: Je dynamischer, komplexer und unvorhersehbarer die gesellschaftliche, technische, wirtschaftliche und damit persönliche Umweltentwicklung verläuft, desto größere Bedeutung erhalten für die existentielle Bewältigung von Herausforderungen solche Bildungselemente, welche Schlüsselcharakter haben[42].

Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung müssen nach dieser Aussage verstärkt Fertigkeiten mit lebenslanger Anwendungsmöglichkeit vermitteln. Teilnehmer müssen ebenso die Fähigkeit zum Team-work erhalten wie die Befähigung zur Informationsverarbeitung und Dateninterpretation. Nicht vernachlässigt werden darf zudem die Vermittlung von mehr sprachlichem Vermögen, schließlich von mehr sozialer Kompetenz[43].

Die bisherige Gesetzesentwicklung spiegelt diese präventiven Gedankengänge nicht wieder. Sie hat - wie dargelegt - eher zu inhaltlichen Einschränkungen bei der Förderung geführt. Problemgruppen des Arbeitsmarktes, die die sonstigen Leistungsvoraussetzungen nach dem AFG erfüllen, können ihre Rechte deshalb nicht wahrnehmen,

---

42) Mertens a.a.O., S. 4o

43) Nierhaus in: Recht der Jugend und des Bildungswesens Heft 5, 1981, 398 ff. (4oo); ders.: Weiterbildung für die 8oer Jahre in Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, Sonderheft Dez.8o, S. 3o, Berlin 198o; ähnlich auch Schröder, Wachstum und Gesellschaftspolitik, Prognos Gutachten 197o, S. 221-227

weil die derzeitige Gesetzesinterpretation verhindert, daß Bildungsmaßnahmen mit dem oben geschilderten Inhalt angeboten werden.

E. Die Einfügung neuer Förderungsinstrumente im Bereich der beruflichen Fortbildung und Umschulung und ihr Einfluß auf die Rechtsposition des Einzelnen

a. Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten nach § 41a AFG

Teile der vorgeschriebenen Forderungen haben ihren Niederschlag in dem 1979 in das AFG eingefügten § 41a gefunden: Information, Motivation und auch persönliche Stabilisierung, insbesondere längerfristig Arbeitsloser sowie Vertrautmachung mit dem sozialen System der Bundesrepublik sowie den Anforderungen des sich ständig wandelnden Arbeitsmarktes sind Bildungsinhalte, die nicht unbedingt unter den traditionellen Begriff "berufliche Bildung" zu subsumieren sind.

Diese alternative Zielbeschreibung[44)] hat auch dazu geführt, daß in § 41a Abs. 2 AFG lediglich eine Gleichstellung mit den Maßnahmen der beruflichen Fortbildung erfolgte und in § 1b AFuU eine entsprechende Anwendung der einschlägigen Vorschriften unter Berücksichtigung der besonderen Zielsetzung des § 41a AFG festgeschrieben wurde. Nur wenn man die berufliche Fortbildung als eine spezifisch formale und rechtliche Ausprägung des - bereits mehrfach erwähnten - bildungspolitischen Prinzips des lebenslangen Lernens versteht, dann ist auch

---

44) Wohlleben, in: Gewerkschaftl. Bildungspolitik 2/83, S. 23 ff. (23)

die "41a-Maßnahme", dieser Begriff hat sich im Sprachgebrauch eingebürgert, als Bildungsmaßnahme zu klassifizieren[45].

Die Teilnehmer an "41a-Maßnahmen" unterscheiden sich von den Arbeitslosen insgesamt durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil an längerfristig Arbeitslosen und solchen, die zuletzt als Hilfs- bzw. angelernte Arbeiter beschäftigt waren[46].

Die in diesen Lehrgängen geschulten Teilnehmer sind in ihrer Vermittelbarkeit überdurchschnittlich stark eingeschränkt, was überwiegend bedingt ist durch Merkmale wie Verhaltensstörungen bis hin zu Alkohol- und Drogenabhängigkeit[47].

Diese Teilnehmerstruktur, die Lehrgangsdauer von maximal 6 Wochen[48] sowie die inhaltliche Ausgestaltung[49] als sozialpädagogische Stabilisierungsmaßnahme lassen Zweifel daran aufkommen, ob die erfolgte rechtliche Zuordnung zur Fortbildung und Umschulung mit dem derzeitigen System des AFG vereinbar ist. Eine Auseinandersetzung mit diesen Maßnahmen in der Literatur ist bisher nur spärlich erfolgt[5o]. Zuzustimmen ist Gagel in der Aussage, daß "diese Bestimmung eine große Hilfe für die Arbeitslosen und ein wirksames Instrument für die Bundesanstalt sein kann, zumal sie die Möglichkeit einer breiten Palette der verschiedensten Maßnahmen je nach den jeweiligen Gegebenheiten eröffnet"[51].

---

45) Wohlleben, a.a.O.
46) Hofbauer/Dadzio Mitt AB 4/82, S. 426 ff. (427/428)
47) Hofbauer/Dadzio, a.a.O., S. 431
48) vgl. § 1b AFuU
49) hierzu der von der Bundesanstalt für Arbeit herausgegebene Runderlaß 2oo/79 vom 24.7.1979
5o) Gagel NJW 1979, 2225 ff.; Schneider AuB 4/1981, 97 ff.
51) Gagel, a.a.O., 2227

§ 41a AFG kann als erster Hinweis auf ein geändertes rechtliches Verständnis von beruflicher Bildung verstanden werden. In der derzeitigen Ausgestaltung sind sie jedoch ein Fremdkörper im Gefüge der beruflichen Bildung. Ihre arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit könnte erhöht werden, wenn die Inhalte des § 41a AFG zum integralen Bestandteil beruflicher Bildungsmaßnahmen erhoben würden.

Dies wäre dadurch zu bewirken, daß § 41a inhaltlich in § 41 integriert würde. Der derzeitige § 41 gibt bereits die Möglichkeit, Maßnahmen zu fördern, die das Ziel haben, berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten festzustellen und zu erweitern. Hat man jedoch erkannt, daß bestimmte Gruppen von Arbeitslosen weitergehender Schulung im Bereich der Allgemeinbildung und in sozialem Verhalten bedarf, sollte man sich nicht scheuen, den Begriff der beruflichen Bildung neu zu definieren. Die Einfügung eines sonst nicht ins System der Regelungen über die Förderung beruflicher Bildung passenden Paragraphen ist dagegen nicht angezeigt. Da die Teilnehmer an "41a-Maßnahmen" die sonst an die Person des Leistungsberechtigten gestellten Forderungen nach vorheriger beitragspflichtiger Beschäftigung (§ 42) nicht erfüllen müssen, kommt ein großer Kreis Arbeitsloser als Teilnehmer in Frage. Dieser Personenkreis wird noch dadurch erweitert, daß auch der Bezieher von Arbeitslosengeld Teilnehmer sein kann[52]. Während der Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung und Umschulung der Arbeitsvermittlung im Sinne von § 1o3 AFG nicht zur Verfügung steht - die Teilnahme gilt vielmehr als Beschäftigungszeit und ist damit anspruchsbegründend für Arbeitslosengeld, § 1o7 Ziffer 5c - ist in § 1o3 Abs. 4 AFG ausdrücklich geregelt, daß die

---

52) vgl. BT-Drucksache 8/2914, S. 42

Teilnahme an "41a-Maßnahmen" der Verfügbarkeit für die Arbeitsvermittlung (und damit der Berechtigung zum Bezug von Arbeitslosengeld während der Teilnahme) nicht entgegensteht. Auch diese Ausnahmeregelung zeigt deutlich, daß § 41a nicht ins System der beruflichen Bildung, wie es im AFG vorgesehen ist, paßt. In diesem Zusammenhang muß auch gefragt werden, ob die Haushaltsmittel der Bundesanstalt dann richtig angewandt sind, wenn für eine - dringend erforderliche - Motivierung längerfristig Arbeitsloser Gelder bezahlt werden, die im Anschluß an die Maßnahme aber deshalb nicht wirksam werden, weil der in "41a-Maßnahmen" Geförderte die Voraussetzungen zur Teilnahme an weiterführender beruflicher Bildung nicht erfüllt und deshalb wieder arbeitslos wird.

Die in § 1o3 Abs. 4 erstmalig festgeschriebene Verwischung zwischen Arbeitslosengeldbezug und beruflicher Bildung hat zwischenzeitlich durch interne Regelungen der Arbeitsverwaltung ihre Fortführung gefunden. Durch Rundverfügung 13/83 vom 14.1.1983 hat das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen nach Anfrage bei der Hauptstelle der Bundesanstalt für Arbeit festgelegt, daß Verfügbarkeit für die Arbeitsvermittlung (und gleichzeitiger Bezug von Arbeitslosengeld) auch bei den Teilnehmern an "Übungsfirma", "Übungswerkstatt" und Trainingsmaßnahme - alle zählen zur beruflichen Fortbildung - unterstellt wird. Dies führt dazu, daß Arbeitslose, die an "41a-Maßnahmen" teilgenommen haben, eine weitergehende Schulung erfahren können. Diese liegt jedoch immer unterhalb eines anerkannten Abschlusses.

Längerfristig Arbeitslosen, die keinen Anspruch auf Unterhaltsgeld (aber auf Arbeitslosenunterstützung)

besitzen und deren Lebensunterhalt anderweitig nicht zu sichern ist, wird durch diese arbeitsmarktpolitisch sinnvolle Lösung in eingeschränktem Umfang der Zugang zur beruflichen Bildung eröffnet.

Diese Fiktion ist jedoch mit dem Willen des Gesetzgebers, der diesen Personenkreis per definitionem aus der Förderung ausgeschlossen hat, nicht vereinbar.

Auch dieses Beispiel zeigt, daß das Förderungsrecht der beruflichen Bildung dringend der Revision bedarf, macht es doch deutlich, daß nicht der Einzelne Einfluß auf die Gestaltung seiner beruflichen Zukunft nimmt, sondern eine inhaltliche Steuerung nicht nur durch den Gesetzgeber, sondern auch durch interne Verwaltungsvorschriften erfolgt.

In diesen Regelungen findet sich - inhaltlich - die Rechtsprechung des BSG[53)] wieder. Das BSG hat sich konsequent auf den Standpunkt gestellt, daß das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) ein Gesetz ist, das den Auftrag des Grundgesetzes (GG) zu erfüllen hat, für den Einzelnen eine möglichst weitgehende Freiheit der Wahl von Beruf und Arbeitsplatz zu sichern (Art. 12 GG). Auch für den, der nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügt, müssen reale Chancen für die Verwirklichung seiner beruflichen Vorstellungen geschaffen werden.

Ausdrücklich ergibt sich aus den angeführten Beispielen jedoch, daß § 41a AFG nicht mehr sein kann als ein erster Hinweis auf anzustrebende inhaltliche Veränderungen im Bereich der beruflichen Bildung. In seiner jetzigen Form ist er jedoch Fremdkörper im Gesetz und nicht geeignet, die Rechtsposition des Einzelnen zu stärken.

---

53) BSG SozR 4100 § 36 Nr. 4, S. 4; Nr. 16, S. 46

b. Der Einarbeitungszuschuß nach § 49 AFG

Der Einarbeitungszuschuß wird in seiner rechtlichen Einordnung allgemein als berufliche Bildungsmaßnahme besonderer Art angesehen[54]. Mit seiner Hilfe werden qualifizierende berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten im Rahmen eines Beschäftigungsverhältnisses vermittelt.

Nicht immer ist es möglich, auf Stellenangebote der Arbeitgeber den passenden Arbeitsuchenden zu vermitteln. Als probates Mittel zur Unterbringung Arbeitsloser hat sich der Einarbeitungszuschuß erwiesen.

Von den Teilnehmern an Maßnahmen der betrieblichen Einarbeitung waren vor Beginn der Maßnahme über 5o % arbeitslos, nach Abschluß der Maßnahme lag der Anteil der Arbeitslosen bei etwa 1 %[55].

Diese Erfolgsquote verführt zunächst dazu, den Einarbeitungszuschuß aus jeder Diskussion um Wirksamkeit und Effizienz herauszuhalten. Seine Sonderstellung innerhalb des Systems der beruflichen Bildung ergibt sich jedoch nicht nur aus der Vermittlungsquote, sondern auch aus seiner rechtlichen Konstruktion: Anspruchsberechtigter ist der Arbeitgeber, Rechtsbeziehungen bestehen nur zwischen Bundesanstalt für Arbeit und Arbeitgeber, die bei der beruflichen Bildung sonst geltenden Anspruchsvoraussetzungen der §§ 33 ff. AFG sind nicht unmittelbar anwendbar[56].

Ebenso wenig gilt die Bewilligung des Einarbeitungszuschusses als Förderung i.S. des § 42 AFG, so daß der ehemalige Teilnehmer an einer Einarbeitungsmaßnahme keine Zeiten beruflicher Zwischentätigkeit nachzuweisen hat, wenn er an einer weiteren nach dem AFG geförderten beruflichen Bildungsmaßnahme teilnehmen will.

---

54) Hoppe DB 1972, 2398 ff. (2398)
55) Hofbauer Mitt AB 1/79, 42 ff. (5o)
56) Hoppe DB 1972, a.a.O., S. 2398

Insoweit gilt die Einarbeitung also weder als Umschulung, noch als Fortbildung[57].

Diese Besonderheiten haben dazu geführt, verbunden mit der oft schwierigen Abgrenzung eines Einarbeitungszuschusses von der Eingliederungsbeihilfe, daß der Einarbeitungszuschuß nicht selten als verstärkte Subventionierung von Arbeitgebern und damit lediglich als Vermittlungshilfe zur Verminderung der Lohnkosten betrachtet wird.

Siegers[58] meint in diesem Zusammenhang, die Leistungen der Bundesanstalt dienten nicht in erster Linie der Subventionierung von Wirtschaftsunternehmen, sondern letztlich der Eingliederung oder Qualifizierung von Arbeitnehmern. Der Gesetzgeber bediene sich im Rahmen der allgemeinen Zielsetzung des AFG, einen optimalen Arbeitsmarktausgleich herbeizuführen, vielfach der Leistungen an Arbeitgeber, um weitergehende arbeitsmarktpolitische Zwecke zu erreichen.

Daß bei diesen verschiedenen Leistungen oft die Grenze zur reinen Wirtschaftssubventionierung berührt würde, liegt nicht etwa an der mangelnden Unterscheidungskraft des Gesetzgebers oder der Bundesanstalt für Arbeit, sondern vielmehr daran, daß die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen in vielen Fällen nur durch die finanzielle Förderung von Unternehmen möglich sei.

Während Siegers damit - in realistischer Betrachtungsweise - zugibt, daß § 49 nur subsidiär als Qualifizierungsinstrument betrachtet werden kann, sieht Hoppe[59]

---

57) Hoppe DB 1979, 164 ff. (165); ders.: Sozialer Fortschritt 1978, 193 ff. (196)
58) Siegers, BB 1979, 1041 ff. (1042)
59) Hoppe, Sozialer Fortschritt 1978, 193 ff. (193)

die Funktion des § 49 insofern anders als er ausführt, diese arbeitsmarktlichen Hilfen stellten keine Subventionierung von Unternehmen dar, sondern dienten dazu, die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung des AFG (§§ 1, 2 AFG) erreichen zu helfen. Sie dienten alleine dem Zweck, die Arbeitsmarktlage im öffentlichen Interesse zu verbessern[60]. Hoppe konzidiert jedoch, daß die Einarbeitung mehr im Interesse des Arbeitgebers liege[61] und bewußt auf die betrieblichen Bedürfnisse und Belange abstelle[62]. Auch Hoppe's Interpretation des § 49 kann die hier getroffene Aussage, daß der Einarbeitungszuschuß keine individuelle, die Rechtsposition des Einzelnen stärkende Maßnahme der beruflichen Fortbildung und Umschulung ist, nicht beeinträchtigen. Auch andere Maßnahmen als die der beruflichen Weiterbildung dienen dazu, die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung der §§ 1, 2 AFG zu verwirklichen[63].

Geht man von der Grundüberlegung aus, daß Maßnahmen der beruflichen Bildung in ihrer rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung für den Anspruchsberechtigten überschaubar und erreichbar sein müssen, muß man zu dem Ergebnis kommen, daß der Einarbeitungszuschuß schwerlich seine Berechtigung als berufliche Bildungsmaßnahme wird aufrechterhalten können. Zu sehr dient er als Auffangmaßnahme, wenn andere Bildungs- oder Eingliederungsmöglichkeiten nicht mehr erreichbar sind. In Voraussetzungen und Förderungsumfang ist der Einarbeitungszuschuß der Eingliederungsbeihilfe angeglichen. Nicht nur die Nähe der Vorschriften zueinander im Gesetz (EZ § 49; EB § 54 AFG) spricht für eine Zusammenführung im Bereich der Förderung der Arbeits-

---

60) Hoppe, DB 1979, 163
61) Hoppe, Sozialer Fortschritt 1978, 195
62) Hoppe, DB 1972, 2399
63) z.B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 91 ff. AFG, Förderung der Arbeitsaufnahme nach §§ 53 ff. AFG

aufnahme wie dies bereits im AVAVG der Fall war. Die personenbezogene Abgrenzung, wie sie Hoppe[64] vornimmt, ist künstlich und praxisfern: auch der mit Einarbeitungszuschuß geförderte Arbeitnehmer ist nicht voll leistungs- und vermittlungsfähig. Wäre es anders, bedürfte er der Förderung nicht.

Der Einarbeitungszuschuß unterscheidet sich in einem weiteren wesentlichen Punkt von den Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung:
Die Förderungsleistungen der Bundesanstalt für Arbeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen, somit zur Begründung von Arbeitsverhältnissen, stellen sog. Kann- oder Ermessensleistungen dar, die im Rahmen der zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel bewilligt werden und auf die ein Rechtsanspruch nicht besteht. Der Arbeitslose, der subjektiv davon ausgeht, daß er die Förderungsvoraussetzungen des § 49 erfüllt, ist nicht nur darauf angewiesen, daß ein Arbeitgeber bereit ist, mit ihm ein unbefristetes Arbeitsverhältnis einzugehen; er muß zudem befürchten, daß er deshalb arbeitslos bleibt, weil keine Haushaltsmittel für Einarbeitungszuschüsse zur Verfügung stehen. Die Rechtsposition des Einzelnen ist insofern noch wesentlich schwächer als die desjenigen, der im Rahmen der zweckmäßigen Förderung des § 44 Abs. 2a ein Darlehen beantragt. In den ersten Jahren nach Erlaß des AFG wurde dieser unterschiedlichen rechtlichen Ausgestaltung wenig Achtung beigemessen. Hoppe[65] vertrat die Ansicht, der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit werde mit Sicherheit auch für die Zukunft die Deckungsfähigkeit der Mittel für Kann-Leistungen und für Leistungen auf die ein Rechtsanspruch bestehe, vorsehen. Damit sei die Förderung bei Vorliegen der sach-

64) Hoppe Sozialer Fortschritt 1978, 195
65) Hoppe DB 1972, 2398

lichen und persönlichen Voraussetzungen gesichert. Nach Hoppe kam dem unterschiedlichen Rechtscharakter der Förderungsleistungen keine wesentliche Bedeutung zu. Unter Bezugnahme auf die gesetzliche Verpflichtung zu einer vorausschauenden und präventionsorientierten Arbeitsmarktpolitik ging Hoppe noch 1979[66] - nach Inkrafttreten mehrerer Spargesetze - von einer Verpflichtung der Bundesanstalt zur Bereitstellung ausreichender, den Erfordernissen des Arbeitsmarktes entsprechender Mittel aus.

In Folge des Haushaltsbegleitgesetzes 1984 war jedoch zu verzeichnen, daß bereits im März (!) 1984 die im Haushalt bereitgestellten Mittel aufgebraucht waren und nur über einen Nachtragshaushalt[67] verhindert werden konnte, daß bereits gestellte Anträge wegen fehlender Förderungsmittel abgelehnt werden mußten. Bei dieser Entwicklung ist zu befürchten, daß der gerade im Bereich der beruflichen Bildung dringend zu beachtende Vertrauensgrundsatz, der Grundlage für die Motivation zum Lernen ist, außer Kraft gesetzt ist. Grundgedanken zum Vertrauensschutz waren es schließlich, die zur Begründung individueller Rechtsansprüche auf die Förderungsleistungen, einschließlich des Unterhaltsgeldes führten, weil das Fehlen eines Rechtsanspruchs und damit die Sicherheit, daß die Förderung der beruflichen Bildung fortgeführt wird, die Bildungswilligkeit beeinträchtigen müßte[68].

Da zudem der Einzelne im Bereich des Einarbeitungszuschusses kein aktives Klagerecht hat, Anspruchsberechtigter ist der Arbeitgeber, ist der Einarbeitungszuschuß als eine die Rechtsposition des individuellen Antragstellers auf Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung stärkende Maßnahme ungeeignet.

---

66) Hoppe DB 1979, S. 164
67) Im Juni 1984 wurden dem Landesarbeitsamt NW zusätzliche 29,4 Mio.DM zur Verfügung gestellt
68) Hoppe AuB 1978, S. 33 ff. (34)

F. Die Möglichkeiten der Inanspruchnahme der Leistungen zur Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung für den einzelnen Erwerbstätigen i.S. von § 2 AFG aufgrund der Rechtslage nach dem Haushaltsbegleitgesetz 1984

Die bisherige Darstellung zeigt deutlich, daß die im Bericht der Bundesregierung nach § 239 des AFG (Arbeitsförderungsbericht) vom 23.3.1973 getroffene Aussage, für den Bereich der beruflichen Bildung seien durch das AFG die wichtigsten Voraussetzungen dafür geschaffen worden, daß sich der Einzelne unabhängig von Herkunft, sozialer Stellung und Vermögen in einer seinen Neigungen und Fähigkeiten entsprechenden Weise weiterbilden könne[69] 1985 kaum noch aufrechterhalten läßt. Aufgabe der Bildungsförderung nach dem AFG ist es, Erwerbstätigen, die an sich zu einer Teilnahme bereit sind, ihre Absicht bisher aber aus finanziellen Gründen nicht verwirklichen konnte, die Teilnahme zu ermöglichen oder zu erleichtern, und bisher nicht bildungsbereite Erwerbstätige zur Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen anzuregen[7o]. Bereits früher in dieser Arbeit[71] ist dargelegt worde, daß unter Erwerbstätigen i.S. des Gesetzes nicht nur Beitragszahler zu verstehen sind. Die Gesetzesentwicklung zeigt jedoch deutlich eine Hinwendung zu diesem Personenkreis unter gleichzeitiger Vernachlässigung der Förderung bestimmter, in § 2 AFG genannter Personengruppen. Im einzelnen stellt sich die Rechtslage nach dem AFG in der Fassung nach dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 wie folgt dar:

---

69) BT-Drucksache 7/4o3, S. 27
7o) BT-Drucksache 7/4o3, S. 31
71) siehe oben S.

a. Der Beitragszahler

aa. Der arbeitslos gewordene Beitragszahler

Nach § 46 AFG hat derjenige Erwerbstätige Anspruch auf Förderung mit Unterhaltsgeld, der innerhalb der letzten drei Jahre vor Beginn der Maßnahme mindestens 2 Jahre lang eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung ausgeübt hat.

Diese Fallgruppe stellt den Regelfall des Unterhaltsgeldbeziehers dar: ein Arbeitnehmer hat bis zum Beginn der Weiterbildung Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet; eine Förderung ist bei Vorliegen der persönlichen Voraussetzungen nach § 36 AFG gesichert.

Nach der 2. Alternative des § 46 AFG hat Anspruch auf Unterhaltsgeld, wer Arbeitslosengeld auf Grund eines Anspruchs von einer Dauer von mindestens 156 Tagen oder im Anschluß daran Arbeitslosenhilfe bezogen hat. Erweiterungen dieser "Rahmenfristen" sind möglich[72]. Diese Regelung führt in ihrer Anwendung zu Ungleichbehandlungen, die eindeutig den Grundpositionen des § 2 AFG widersprechen:
Anspruch auf Förderung hat, wer innerhalb der Rahmenfrist einen Tag Arbeitslosengeld aufgrund eines Anspruches von 156 Tagen und anschließend ununterbrochen Arbeitslosenhilfe bezogen hat.

Nicht gefördert werden kann derjenige, der zunächst Arbeitslosengeld bezieht, die Arbeitslosigkeit dann jedoch unterbricht, um sich außerhalb des Förderungsbereichs des AFG weiterzubilden. Wer nicht passiv bleibt, sondern auf eigene Kosten eine Schule besucht oder ein Studium aufnimmt, anschließend aber wieder arbeitslos

---

72) vgl. § 46 Abs. 1 Satz 2 aber auch oben S. 75 u.88

wird, hat keinen Anspruch auf Förderung der beruflichen Weiterbildung.

Auch derjenige kann nicht gefördert werden, der nach längerer beitragspflichtiger Beschäftigung wegen struktureller Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt arbeitslos wird, sich außerhalb des AFG weiterbildet, anschließend aber nur eine kurzzeitige Beschäftigung findet. Will er nunmehr eine berufliche Weiterbildung über das AFG in Anspruch nehmen, erfüllt er die Förderungsvoraussetzungen nicht.

Weitere Verschärfungen bei den Anspruchsvoraussetzungen sind dadurch eingetreten, daß der Gesetzgeber über die Neufassung des § 1o6 AFG, zuletzt durch Gesetz vom 2o.12.1982[73], die für die Begründung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld erforderlichen beitragspflichtigen Beschäftigungszeiten verlängert hat. Die Zugangsmöglichkeiten zur beruflichen Bildung werden - zusätzlich zu den bereits dargestellten Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der beruflichen Bildung - noch beeinflußt durch die von der Beitragslage abhängigen Anwartschaftszeiten der Arbeitslosenversicherung.

bb. Der arbeitsichernde Beitragszahler

Die Erfahrung hat gezeigt, daß Arbeitsuchende, deren Arbeitsverhältnis noch nicht von Kündigung bedroht ist, besonders bildungsmotiviert sind. Sie bemühen sich so rechtzeitig um Weiterbildung, daß die Gefahr, einmal konsumtive Mittel des AFG (Arbeitslosengeld) in Anspruch zu nehmen, gering ist.

---

73) BT-Drucksache 9/214o

Durch die Neufassung des § 44 Abs. 2a AFG wird dieser Personenkreis weitgehend von der Förderung ausgeschlossen, wird ihnen doch Unterhaltsgeld nur noch als Darlehen und dann wiederum als Ermessensleistung im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel gewährt. Die Neufassung zwingt den Bildungswilligen, eine Kündigung herbeizuführen und dann die Mittel des Arbeitsförderungsgesetzes kostenintensiver in Anspruch zu nehmen. Ist der Einzelne erst einmal arbeitslos und hat Arbeitslosengeld bezogen, hat er über § 44 Abs. 2 Satz 2 Ziffer 1 in der Regel die Möglichkeit, Unterhaltsgeld als Zuschuß zu beantragen.

b. Der Absolvent des allgemeinen Bildungssystems

Nur derjenige, der nach Verlassen der allgemeinbildenden Schulen keine berufliche Erstausbildung durchlaufen hat, kann unter weiteren Bedingungen die Förderungsleistungen nach § 4o AFG erhalten.

Der Hochschulabsolvent hingegen ist von den Leistungen nach § 44 AFG ausgeschlossen. Der Antragsteller, der hingegen eine abgeschlossene Berufsausbildung nachweisen kann, wird nur gefördert, wenn er danach mindestens drei Jahre beruflich tätig war (§ 42 Abs. 1 Ziffer 1). Zeiten der Arbeitslosigkeit können nach § 42 Abs. 3 bis zur Hälfte auf die erforderliche beitragspflichtige Beschäftigung angerechnet werden. Da der Ausgebildete jedoch nach § 111 Abs. 5a einen Anspruch auf Arbeitslosengeld hat, kann er nach Arbeitslosmeldung über die zweite Förderungsalternative von § 46 an einer Bildungsmaßnahme teilnehmen. Die letztgenannte Fallgruppe zeigt deutlich, wie wenig durchdacht das Förderungssystem des AFG ist.

c. Der Bildungswillige aus der "Stillen Reserve"

Viele potentielle Arbeitnehmer drängen nicht auf den Arbeitsmarkt, weil sie aufgrund häuslicher Bindungen oder wegen schlechter Beschäftigungsaussichten vorübergehend keine Beschäftigung suchen.

Nur derjenige hat jedoch Zugang zur Weiterbildung durch das AFG, der bereits einmal beruflich tätig war und die Fristen des § 46 Abs. 1 Satz 2 eingehalten hat. So bleibt z.B. die ausgebildete Mutter, die nie berufstätig war und nach Erziehung der Kinder eine Anpassung ihrer Kenntnisse an neue Technologien sucht, außerhalb des Förderungssystems.

d. Der Bezieher von Sozialhilfe

Diese Problemgruppe des Arbeitsmarktes wird i.d.R. ohne berufliche Bildung den Zugang zum Arbeitsmarkt nicht finden und auf nicht absehbare Zeit öffentlichen Haushalten zur Last fallen. Auch diesen aus sozialen und wirtschaftlichen Gründen zu Bildenden ist der Zugang zur Weiterbildung im AFG versperrt.

e. Im AFG enthaltene Möglichkeiten der Umgehung der Einschränkungen des § 46 AFG

Im Vorstehenden wurde aufgezeigt, daß sich die AFG-Förderung mehr und mehr dem Beitragszahler zugewandt hat. Die in §§ 1,2 AFG enthaltenen Grundaussagen sind durch die Ausgrenzung bestimmter Personenkreise zunehmend zu Leerformeln geworden. Die fehlende Ausgewogenheit des Förderungssystems wird auch dadurch aufge-

zeigt, daß das AFG selbst Möglichkeiten enthält, die den Gesetzesänderungen zugrundeliegenden Motive der Haushaltskonsolidierung zu umgehen.

Die in § 46 geforderten Zeiten beitragspflichtiger Beschäftigung können auch durch die Teilnahme an aus Haushaltsmitteln der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) erfüllt werden. Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen i.S. des § 91 AFG handelt es sich nämlich um beitragspflichtige Beschäftigungen, die nach tarifrechtlichen Vorschriften ausgerichtet sind. Ein AFG-Instrumentarium (ABM) kann also dazu benutzt werden, als Ersatztatbestand zur Erfüllung der Grundvoraussetzung eines anderen Instrumentariums (Fortbildung und Umschulung) zu dienen. Haushaltsmittel, die alternativ für unterschiedliche Gruppen des Arbeitsmarktes gedacht sind, werden kumulativ verwendet. Ein Arbeitsloser, der dringend der beruflichen Weiterbildung bedarf, um dauerhaft in den Arbeitsmarkt eingegliedert werden zu können, muß zunächst in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme beschäftigt werden, um dann einen Anspruch auf Teilnahme an der angestrebten Bildungsmaßnahme zu haben. Zu denken ist auch an den Fall, daß derjenige, der keinen Anspruch auf Unterhaltsgeld nach § 46 AFG hat, an einer Teilzeitbildungsmaßnahme ohne Förderung des Arbeitsamtes teilnimmt, seinen Lebensunterhalt aber über eine parallel laufende von der Bundesanstalt für Arbeit eingerichtete und finanzierte Arbeitsbeschaffungsmaßnahme bestreitet. Diese Verfahrensweisen können nicht nur dazu führen, daß die Zahl der förderbaren Arbeitslosen - wegen der Mittelkonzentrierung auf wenige - sinkt, sie widersprechen ausdrücklich den Intentionen des Gesetzgebers.

Es war gerade Zweck der Einzelfallregelungen in der Neufassung des § 46 AFG, nur den zur Förderung der beruflichen Bildung zuzulassen, der durch originäre Beschäftigungszeiten zur Gemeinschaft der Beitragszahler beigetragen hatte. Die geschilderten Verfahrensmöglichkeiten lassen nicht nur die komplizierten Negativkataloge des Förderungsrechts überdenkenswürdig erscheinen, sondern beweisen auch, daß die derzeitige Rechtslage nicht mit den im AFG zwischenzeitlich mehrfach[74] festgeschriebenen Grundsätzen wirtschaftlicher Haushaltsführung übereinstimmen[75]. Recht und Rechtswirklichkeit stimmen im Bereich der Arbeitsförderung ebenso wenig überein wie Recht und soziale Wirklichkeit[76].

---

74) siehe insbes. § 187 Abs. 2 AFG i.V. mit Art. 12o, 1o9 II GG u. § 1 StabG

75) Dies Ergebnis stimmt um so bedenklicher als weitere Haushaltsmittel des Bundes für arbeitsmarktpolitische Sonderprogramme bereitgestellt werden (z.B. Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche), die zwar als Berufstätigkeit i.S. des § 42 AFG anrechenbar sind, aber nicht als Beschäftigungszeiten i.S. des § 46 zählen.

76) Friedmann: Recht und Sozialer Wandel, Frankfurt/M. 1969, S. 13 ff.

Teil 4: Leistungsansprüche des Einzelnen und ihre Verankerung im Grundgesetz

A. Der Normzweck der Vorschriften des AFG

Im Vorstehenden wurde aufgezeigt, daß der Gesetzgeber versucht hat, das Recht der beruflichen Bildung den Folgen des Beschäftigungseinbruchs der vergangenen Jahre und den daraus resultierenden veränderten Rahmenbedingungen und der völlig anderen Ausgangslage[1] auf dem Arbeitsmarkt anzupassen. Die Grundannahmen hohen und stetigen wirtschaftlichen Wachstums bei anhaltendem hohem Beschäftigungsstand, auf denen die früheren Überlegungen[2] basierten, stimmten nicht mehr.

Da das für die Ausgestaltung der beruflichen Bildung erforderliche Finanzvolumen nur bei entsprechendem und vorausgesetztem Wirtschaftswachstum zu erzielen war, war vom Gesetzgeber nach dessen Ausbleiben ein neuer Handlungsschwerpunkt gesetzt worden.

Die Auswirkungen der Normen trafen - wie beschrieben - die Rechtspositionen des Einzelnen.

Auf den ersten Blick scheinen die geschilderten Einschränkungen in Förderungsrecht mit der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts in Einklang zu stehen. Das BSG[3] hatte nämlich betont, daß bei der Entscheidung der Frage, wie der Gesetzgeber seine sozialstaatlichen Aufgaben durchzuführen habe, diesem die Anpassung des Rechts an die Veränderung der sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse obliege.

---

1) Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik 1978, S. 11 f.
2) Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen I zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, 1974
3) BSGE 15, S. 71 (76)

Bei der Anpassung des Rechts darf jedoch der Normzweck der Vorschriften nicht außer Acht gelassen werden. Bei der Suche nach dem Normzweck der Vorschriften des AFG stößt man alsbald auf eine Polarität zwischen den Interessen des einzelnen Arbeitnehmers nach größtmöglicher Freiheit und dem Bestreben nach Steuerung des Arbeitsmarktes im Interesse der Wirtschaft, der Versichertengemeinschaft oder der Allgemeinheit[4].

Die Auflösung dieser Polarität und damit die Entscheidung über die Zulässigkeit der erfolgten Schwerpunktverschiebung im AFG kann nur erfolgen aus der Beantwortung der Frage nach der Bedeutung der Grundrechtsordnung im Weiterbildungsbereich[5].

B. Grundgesetz und Bildungsförderung

Etwa gleichzeitig mit der Veröffentlichung des "Strukturplans für das Bildungswesen" des Deutschen Bildungsrates im Jahre 197o setzte verstärkt die Suche nach Begründungsnormen für staatliche Aktivitäten auf dem Sektor der Weiterbildung ein. Im Mittelpunkt der Erörterungen stand dabei immer wieder das Sozialstaatsprinzip des Art. 2o GG[6]. Nur vereinzelt wurde damit begonnen, den Grundrechtskatalog in seiner Gesamtheit oder auch einzelne Grundrechte als Basis anzusehen, von der Staatspflichten für Auf- und Ausbau des vierten Bildungssektors abzuleiten seien[7].

---

4) Gagel, Das Grundmodell des AFG, S. 169 ff. (17o)
5) vgl. Bubenzer in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 1981, S. 35o ff.
6) Mertineit, Bildungsrecht und Recht auf Bildung 197o, S. 175 ff. (185)
7) Bubenzer a.a.O., S. 35o m.w.N.

a. Das (subjektive) Recht auf Bildung

Im Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik aus dem Jahre 197o[8], der die Zielvorstellungen der Bundesregierung über die Reform des Bildungswesens in der Bundesrepublik enthält, heißt es, daß gesellschaftspolitisches Ziel aller Bildungsreformen die Verwirklichung des Rechts auf Bildung sei. Nicht ausgeführt wurde, ob damit ein unmittelbarer Rechtsanspruch des Einzelnen gemeint war. Deutlich zeigt die Formulierung jedoch die Erkenntnis der Bundesregierung, daß der Bürger des modernen demokratischen Staates seine verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten ohne eine entsprechende Bildung gar nicht mehr wahrzunehmen vermag. Darauf hatte bereits Dahrendorf[9] hingewiesen, der in dem Bürgerrecht auf Bildung die Ergänzung der anderen großen Bürgerrechte vor dem Gesetz und im Staat sieht. Unter Bezugnahme auf das - im Folgenden noch darzustellende - Sozialstaatsprinzip kommt Abelein[1o] denn auch zur Bejahung eines subjektiven öffentlichen Rechts auf Bildung. Die Gegenposition vertritt Maunz[11], der aus dem Grundgesetz ableitet, daß der Bildungsanspruch nur eine sehr beschränkte und verhältnismäßig schwache Funktion im Grundgesetz gefunden hat, in seinem überwiegenden Inhalt aber ein politisches Programm, nicht ein verfassungsrechtliches Grundrecht darstellt.

Beide Auffassungen können nicht überzeugen. Es soll hier der Versuch unternommen werden, im Rahmen der Themenstellung dieser Arbeit nachzuweisen, daß unserer Verfassung heute ein ungeschriebenes Recht auf Bildung immanent ist[12], das im Regelfall jedoch keine unmittelbaren Rechtsansprüche des Einzelnen konstituiert.

---

8) Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik, BT-Drucksache VI/925, S. 17
9) Dahrendorf, Bildung ist Bürgerrecht, S. 23
1o) Abelein DÖV 1967, S. 375 ff. (378)
11) Maunz in Festschrift für Günther Küchenhoff, 2. Halbband, S. 6o5 ff. (6o9)
12) Heymann/Stein AÖR 97, S. 185 ff. (188); eine vertiefende verfassungsrechtliche Diskussion würde am Thema der vorliegenden Arbeit vorbeigehen. Es muß daher bei einer Darstellung des Meinungsstandes in Literatur und Rechtsprechung sein Bewenden haben.

b. Die Bedeutung des Sozialstaatsprinzips nach Art. 2o Abs. 1 GG für die Rechtspositionen des Einzelnen

Nach überwiegendem Verständnis bedeutet das Sozialstaatsprinzip nach heutiger Interpretation eine verfassungsmäßige Wertentscheidung, ein verfassungsrechtliches Strukturprinzip[13]. Die anfänglich vertretenen Auffassungen, das Sozialstaatsprinzip sei nur unverbindliche Deklamation, Programmsatz oder programmatische Forderung in Gestalt eines Bekenntnisses zum Sozialstaat dürfen als überholt gelten[14]. Durch das Sozialstaatsprinzip wird der Staat zu sozialer Aktivität nicht nur ermächtigt, sondern auch verpflichtet[15]. Als objektiv-rechtlicher Verfassungsauftrag begründet das Sozialstaatsprinzip jedoch kein verfassungsunmittelbares subjektiv-öffentliches Recht[16]. Art. 2o GG als leitendes Prinzip der Wirtschafts- und Sozialpolitik[17], mit der Pflicht, für den Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen[18], beinhaltet jedoch eine Verpflichtung, auf Arbeitslosigkeit jedweder Form und jedweder Ursache zu reagieren. Das Sozialstaatsprinzip fordert eine aktive staatliche Vollbeschäftigungspolitik[19]. Dazu hat das Bundesverfassungsgericht[2o] entschieden, daß zu der dem Staat obliegenden, ihm aus dem Gebot der Sozialstaatlichkeit vom Grundgesetz auch besonders aufgegebenen Daseinsvorsorge gehöre, daß die Arbeitslosigkeit auf der einen Seite und der Mangel an Arbeitskräften auf der anderen Seite gemindert und behoben würden.

---

13) Wank, Das Recht auf Arbeit im Verfassungsrecht und im Arbeitsrecht, S. 31; Reuter, Das Recht auf chancengleiche Bildung, S. 28 f. mit einem umfassenden Überblick über die Entwicklung des Sozialstaatsprinzips.
14) siehe Reuter: Das Recht auf chancengleiche Bildung, S. 28 f. mit weiteren Literaturhinweisen
15) Martens VVDStRL 3o, S.7ff.(31)
16) Scholz in Böckenförde/Jekewitz/Ramm (Hrsg.): Soziale Grundrechte 75 (82); Herzog in Maunz/Dürig/Herzog Art. 2o, Sozialstaatlichkeit Rdnr. 18 ff.
17) BVerfGE 5, 85 (198)
18) BVerfGE 22, 18o (2o4)
19) Scholz in Maunz/Dürig/Herzog Art. 12, Rdnr. 45
2o) BVerfGE 21, 245 ff. (251) zum Arbeitsvermittlungsmonopol

Wie der Gesetzgeber das Sozialstaatsprinzip im Rahmen der Arbeitsförderung im einzelnen konkretisiert, ist ihm selbst überlassen[21]. Dem Gesetzgeber wird im Rahmen der gewährenden Verwaltung eine weitere Gestaltungsfreiheit als bei der Regelung staatlicher Eingriffe zuerkannt[22]. Die Grenzen der Gestaltungsfreiheit sind erst dann überschritten,wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache sich ergebender oder sonstwie einleuchtender Grund für eine Differenzierung innerhalb des Systems (unterschiedliche Regelung der Zugangsvoraussetzungen) nicht finden läßt[23].

Ein solcher Verstoß gegen die Gestaltungsfreiheit im Bereich der beruflichen Bildung läge dann vor, wenn die Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes gegen grundrechtlich geschützte Rechte des Einzelnen verstoßen.

c. Das veränderte Grundrechtsverständnis und seine Bedeutung für die Bildungsförderung

Daseinsvorsorge, soziale Sicherung und durch je besondere Interessen motivierte Förderungsmaßnahmen bilden heute das Ensemble staatlicher Leistungen[24], deren grundrechtliche Relevanz im folgenden aufzuzeigen sein wird.

Bereits aus der neuen Interpretation des Sozialstaatsprinzips konnte entnommen werden, daß der Leistungsstaat[25] im Grundsatz notwendiges Produkt einer Entwicklung ist, die verfassungsrechtlich ihren Niederschlag in der Wandlung vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat gefunden hat[26].

---

21) vgl. BVerfG NJW 1979, 17o3 f. (17o4)
22) BVerfGE 49, 28o (283)
23) BVerfGE 49, 26o (271); BVerfG NJW 83, 621 f. (622)
24) Martens, a.a.O., S. 1o
25) vgl. Martens u. Häberle in VVDStRL Heft 3o: Grundrechte im Leistungsstaat, S. 7 ff. und 43 ff.
26) Forsthoff (Hrsg.), Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit

Als Leistungsstaat ist dabei der vom Grundgesetz konstituierte Staat zu verstehen, der durch Organisation und Verfahren unmittelbar oder mittelbar für Bürger und Gruppen Leistungen erbringt, die im weitesten Sinne primär positiven Grundrechtsbezug intendieren[27].

Während die traditionelle Grundrechtsbestimmung diese als die Freiheitssphäre des Einzelnen vor Eingriffen der öffentlichen Gewalt sichernde Abwehrrechte[28] verstand, signalisiert der Begriff des Leistungsstaats einen fundamentalen Wandel des Grundrechtsverständnisses[29].

Geleitet von einer sozialstaatlich determinierten Grundrechtsauslegung kommt Abelein[30] - wie dargestellt - zu einem Recht auf Bildung kraft sozialstaatlich gebotener Chancengleichheit. Das Bundesverwaltungsgericht[31] glaubte in einer Verbindung von institutioneller und sozialstaatlicher Grundrechtsauslegung einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf Privatschulsubventionierung begründen zu können. Die Existenz sozialer Grundrechte erkennt Böckenförde[32] an, wenn er auch zugesteht, daß diese, im Gegensatz zu den Freiheitsrechten, wegen des sehr allgemein gehaltenen Verschaffungsanspruchs keine unmittelbar durchsetzbaren konkreten Rechtsansprüche enthalten. Wank[33] hingegen lehnt die Existenz sozialer Grundrechte wegen des nicht mehr herstellbaren Konditionalprogramms ab, erkennt jedoch an, daß eine Verpflichtung des Staates zum Tätigwerden besteht, um insbesondere auch Arbeitslosigkeit zu verhindern.

---

27) Häberle VVDStRL 30, S. 55
28) Klein, Die Grundrechte im demokratischen Staat 1974, S. 54 ff.; Forsthoff, Rechtsstaat im Wandel 1964, S. 147 ff., 213 ff.; BVerfGE 7, 198 (204 f.)
29) vgl. Rupp, Vom Wandel der Grundrechte, AÖR 101 (1976) S. 161 ff. (161-165)
30) Abelein DÖV 1967, S. 375 ff. (378)
31) BVerwGE 27, 360 (362 ff.)
32) Böckenförde in Böckenförde/Jekewitz/Ramm (Hrsg.) Soziale Grundrechte, S. 7 ff. (10 f.)
33) Wank, a.a.O., S. 30 ff. (38)

Aus der Erkenntnis, daß die traditionellen liberalen Grundrechte in der Gesellschaft Ungleichheit hinnahmen, weil der Staat in seinem Bereich die Freiheit garantierte, verlangt Häberle[34] eine durch geänderte Bezugspunkte der Grundrechte bedingte Neustrukturierung i.S. einer Dogmatik, die sie im sozialen Leben der res publica insgesamt effektiviert; die Grundrechte müßten neben ihrer Abwehrfunktion über den status activus eine sozialstaatliche Teilhabeseite entfalten. Der Teilhabecharakter der Grundrechte verdichte sich auf Verfassungsebene grundsätzlich nicht zu subjektiven Ansprüchen, als steuernde Reaktionen auf staatliche Leistungsgewähr könnten sie aber zu Leistungsgrundrechten werden; die Teilhabequalität sei in der Regel objektiver Verfassungsauftrag, der sich aus dem jeweiligen Grundrecht i.V. mit Art. 2o I und 3 GG ergebe[35].

Das Bundesverfassungsgericht hatte schon relativ früh der defensiven Richtung der Grundrechte eine "objektivrechtliche Komponente"[36] hinzugefügt. Diese "Ausdehnung der Grundrechtswirkung" äußerte sich darin, daß das Gericht die Grundrechtsvorschriften als "objektive Wertordnung"[37] qualifizierte. Die Grundrechte sollten damit in eine objektiv-rechtliche, von der Individualposition unabhängige Dimension erhoben werden[38]. Danach verkörpern die Grundrechte "wertentscheidende Grundsatznormen", stellen ein "Wertsystem" dar, von dem die staatlichen Funktionsträger "Richtlinien und Impulse" empfangen sollen.

---

34) Häberle VVDStRL 3o, S. 69; vgl. auch Rupp a.a.O., S. 165, Fn. 39
35) Häberle VVDStRL 3o, S. 112
36) Ossenbühl, Die Interpretation der Grundrechte in der Rspr des BVerfG, NJW 1976, 21oo ff.
37) BVerfGE 7, S. 2o5
38) Ossenbühl a.a.O., S. 21o1, Fn. 8

In seiner "numerus clausus"-Rechtsprechung greift das Bundesverfassungsgericht[39] den Teilhabegedanken auf: je stärker der moderne Staat sich der sozialen Sicherung der Bürger zuwendet, desto mehr tritt im Verhältnis zwischen Bürger und Staat neben das ursprüngliche Postulat grundrechtlicher Freiheitssicherheit vor dem Staat die komplementäre Forderung nach grundrechtlicher Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen[40]. Dabei anerkennt das BVerfG kein unmittelbares und absolutes Recht auf Zugang zu den Hochschulen. Es läßt es jedoch dahingestellt, ob es auch im modernen Sozialstaat der nicht einklagbaren Entscheidung des Gesetzgebers überlassen bleibt, ob und wieweit er im Rahmen der darreichenden Verwaltung Teilhaberechte gewähren will. Diese Rechte können jedoch da entstehen, wo der Staat ein faktisches, nicht beliebig aufgebbares Monopol für sich in Anspruch genommen hat. Hier kann es in einem freiheitlichen Rechts- und Sozialstaat nicht mehr der freien Entscheidung der staatlichen Organe überlassen bleiben, den Kreis der Begünstigten nach ihrem Gutdünken abzugrenzen und einen Teil der Staatsbürger von den Vergünstigungen auszuschließen, zumal dies im Ergebnis auf eine Berufslenkung hinauslaufen würde[41].

Diese Hinwendung des BVerfG zu einer Stärkung der Rechtsposition des Einzelnen erfährt jedoch insofern Einschränkungen als das Gericht ausführt, daß verfassungsrechtliche Konsequenzen erst bei "evidenter Verletzung"[42] des Verfassungsauftrags in Frage kämen und Teilhaberechte "unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen" stehen, "was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann"[43].

---

39) BVerfGE 33, S. 303; 43, 34; 43, 291
40) BVerfGE 33, S. 303 (329 ff.)
41) BVerfGE 33, S. 303 (331 ff.)
42) BVerfGE 33, S. 303 (333)
43) BVerfGE 33, S. 303 (333 ff.)

Im Folgenden wird es erforderlich sein,darzustellen, ob sich die Bedeutung der Entscheidung des BVerfG im Bereich der Hochschulbildung erschöpft oder ob sie auch für den Bereich der beruflichen Bildung Gültigkeit beanspruchen kann.

Gültigkeit kann die Entscheidung insoweit beanspruchen, als sie das Grundrechtsverständnis im Sozialstaat teilweise neu definiert und daher bei der Entscheidung der Frage, ob die AFG-Änderungen Grundrechtsverletzungen beinhalten, mit herangezogen werden kann. Die Teilhaberechte im vorbeschriebenen Sinne leiten sich jedoch nicht nur aus dem Sozialstaatsprinzip ab, sondern sind für den Bereich der beruflichen Bildung unter Berücksichtigung von Art. 3 und 12 GG zu definieren.

d. Der Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG als mögliche Grenze für die Gestaltungsfreiheit des Staates

Nach herrschender Auffassung verpflichtet der Gleichheitssatz die gesetzgebende Gewalt zu sachgemäßer Abgrenzung des Kreises der Begünstigten. Der Art. 3 GG wird dabei als Willkürverbot interpretiert: entscheidend ist, ob für eine am Gerechtigkeitsdenken orientierte Betrachtungsweise ein sachlicher Differenzierungsgrund vorhanden ist[44]. Eine Rechtsnorm ist insbesondere willkürlich, wenn die Rechtsfolge allein von Umständen abhängig gemacht wird, deren Vorliegen oder Nichtvorliegen selbst bei vorsichtigster Beurteilung unmöglich als sachlicher Grund anerkannt werden kann, die Rechtsfolge eintreten oder nicht eintreten zu lassen[45]. Bei der vorzunehmenden Güterabwägung stößt der Normgeber dann

---

44) BVerfG in st. Rspr. seit BVerfGE 1, 14o
45) Maunz in Festschrift für Günther Küchenhoff, 2. Halbband, S. 6o5 ff. (6o6) unter Bezugnahme auf OVG Hamburg in VerwRspr. 6, 439

an die Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit, wenn er es unterläßt, Umstände zu berücksichtigen, die so bedeutsam sind, daß sie bei einer am Gerechtigkeitsdenken orientierten Betrachtungsweise berücksichtigt werden müssen[46].

Nach dieser Interpretation kann in den Änderungen des AFG zunächst kein Verstoß gegen Art. 3 GG gesehen werden, da der Gesetzgeber sachliche Gründe herangezogen hat, die sich einerseits aus dem Haushaltsrecht, andererseits aus dem dem AFG zugrunde liegenden Versicherungsprinzip ergeben. Dies gilt auch dann, wenn man die Gruppierungskompetenz[47] des Gesetzgebers im Rahmen allgemeiner Daseinsvorsorge und der Steuerung besonderer sozialer Notlagen stärker gebunden sieht als etwa bei Maßnahmen der Wirtschaftsförderung. Regelmäßig hat der Gesetzgeber nämlich die Möglichkeit und - sofern nicht andere Verfassungsgrundsätze dem entgegenstehen - auch die Befugnis, zwischen der Abschaffung der Begünstigung und ihrer Ausdehnung zu wählen. Der Gesetzgeber kann schließlich, statt die Leistung ganz abzuschaffen oder den Kreis der Empfänger auszudehnen, auch dazu übergehen, zwar den Empfängerkreis zu erweitern, aber bei gleichbleibender Gesamtsumme bei allen eine gleichmäßige Kürzung vorzunehmen. Diese gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit ist in der verfassungsrechtlichen Stellung des Parlaments begründet. Allerdings ist der Gesetzgeber verpflichtet, innerhalb seines Gestaltungsspielraums auf tatsächlich bestehende Ungleichheiten Rücksicht zu nehmen[48] und diese nicht noch zu verstärken, sonst würde er gegen das Gebot gleicher Begünstigung verstoßen.

---

46) BVerfGE 18, 121; 21, 12; 23, 229
47) Martens VVdStRL 3o, S. 22
48) BVerfGE 39, 169

Zur Entscheidung, ob der Gesetzgeber die ihm obliegende Güterabwägung verfassungsmäßig korrekt vorgenommen hat, bedarf es noch der Feststellung, ob durch eine übermäßige Berücksichtigung der Grundsätze von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eine gerechte soziale Zuordnung[49] der verfügbaren Haushaltsmittel im Bereich der beruflichen Bildung verhindert wurde[5o].

e. Das Freiheitsrecht auf freie Wahl des Berufs nach Art. 12 GG und seine Bedeutung für die Rechtsposition des Einzelnen im Bereich der beruflichen Bildung

Das Grundrecht der Berufsfreiheit verkörpert sowohl eine grundrechtliche (subjektiv-rechtliche) als auch eine objektiv rechtliche Wertentscheidung von besonderem Rang. Das BVerfG hat seine Bedeutung für alle sozialen Schichten unterstrichen und ausgeführt, daß die Arbeit als "Beruf" für alle gleichen Wert und gleiche Würde hat[51]. In Verbindung mit dem bereits dargestellten Sozialstaatsprinzip und dem Gleichheitsgrundsatz verstärkt sich Art. 12 GG zu einem Mandat des Staates zur sozialen Arbeits-, Berufs- und Ausbildungsvorsorge sowie zur sozialen Sicherung Berufs- und Arbeitsabhängiger[52]. Der in Art. 12 I 2 GG enthaltene Gesetzesvorbehalt ermöglicht es dem Staat, lenkend tätig zu werden.

Der im Vorstehenden aufgezeigte Wandel im Grundrechtsdenken bedeutet jedoch, daß der Staat, um die Nutzung zahlreicher Grundrechte zu ermöglichen, faktische Gegebenheiten schaffen muß. Dies bedeutet, daß er sein Recht der sozialen Sicherung so auszugestalten hat, daß die

---

49) vgl. Häberle VVdStRL 3o, S. 11o
5o) vgl. unten S. 173 ff.
51) BVerfGE 7, S. 397
52) Scholz in Maunz/Dürig/Herzog Art. 12, Anm. 88

Führung eines menschenmöglichen Daseins ermöglicht wird und die gleichen Bedingungen für die freie Entfaltung der Persönlichkeit geschaffen werden. Während für die Erstausbildung - wie dargestellt - entschieden ist, daß der Staat ein qualifiziertes Bildungssystem zur Verfügung zu stellen hat, stellt sich die Frage, ob diese Verpflichtung auch für den Bereich der beruflichen Fortbildung und Umschulung besteht. Dies wäre dann zu bejahen, wenn der Staat sich zur Durchführung dieser Aufgabe verpflichtet sowie eine Monopolstellung inne hat und der Finanzierungsspielraum gesichert ist.

f. Grundgesetzlicher Auftrag zur Weiterentwicklung des Rechts der beruflichen Bildung

Ein verpflichtender Auftrag an Legislative und Exekutive, das "Freiheitsmittel" Weiterbildung, das für die "Selbstverwirklichung der einzelnen Person gebraucht" werde zu entwickeln und auszubauen[53)], kann bereits aus den Formulierungen des AFG und SGB-AT entnommen werden. §§ 1, 2 Ziffer 7 verpflichten den Staat dazu, die Beschäftigungsstruktur ständig zu verbessern. § 3 SGB-AT schreibt das Recht auf Weiterbildung fest.

Aus beiden Gesetzen ergibt sich die Selbstbindung des Gesetzgebers zu aktiver Arbeitsmarktpolitik. In beiden Gesetzen spiegelt sich das gewandelte Verständnis von der Rolle des Sozialstaats wieder. Die staatliche Bereitschaft zur Förderung der Bildung mit öffentlichen Mitteln wurde zuerst im Fürsorgerecht erkennbar. Man dachte noch ganz in der Kategorie der "Bedürftigen" aus der besonderen Notsituation heraus. Der Wandel gesellschaftspoliti-

---

53) Bruckmann/Grimmer, Rechtsfragen der Weiterbildung, der Information und der Bildungsstatistik. S. 67 ff. (75 ff.)

scher Auffassungen, nicht zuletzt infolge des raschen technischen Fortschritts, führte zu der Einsicht, daß Ausbildungsförderung für jedermann und berufliche Chancengleichheit "volkswirtschaftliche Notwendigkeit" und "beste Sozialpolitik" zugleich sein würden[54].

Diese zunächst im (Erst-)Ausbildungsbereich angesiedelte Denkweise setzt sich zunehmend auch im Fortbildungsbereich durch. Bildungspolitische Maßnahmen können heute einen großen Teil der konventionellen Sozialpolitik gegenstandslos machen. Der den wirtschaftlichen Anforderungen entsprechend Fortgebildete wird selbst in die Lage versetzt, zu seiner sozialen Sicherung Sorge zu tragen; er fällt als Konsument von Versicherungs- und Sozialleistungen fort[55]. Zudem läßt der Gedanke, daß Bildung nicht mehr als etwas Einmaliges, sondern als Prozeß lebenslangen Lernens verstanden wird, es nicht mehr zu, Rechtsansprüche auf Bildung lediglich im Bereich der Erstausbildung anzusiedeln. Die staatliche Verpflichtung auch im beruflichen Weiterbildungsbereich zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit[56] beizutragen, ergibt sich auch aus der förderungsrechtlichen Monopolstellung der Bundesanstalt für Arbeit und ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Durchführung von Bildungsmaßnahmen. Dieses Monopol ist bei Maßnahmen für Arbeitslose vollständig. Die Bundesanstalt hat sowohl das Auswahlermessen bei der Bestimmung der von ihr finanzierten Maßnahmen als auch das Zuweisungsrecht in eine Maßnahme gegenüber dem einzelnen Arbeitslosen.

---

54) Häberle, "Leistungsrecht" im sozialen Rechtsstaat, S. 453 ff. (455)

55) siehe hierzu: Abelein a.a.O., S. 377; Reuter, Soziales Grundrecht auf Bildung?, DVBl 1974, S. 7 ff. (12)

56) Ständige Rspr. des BSG; siehe BSGE 7, 8 (15 f.); 1o, 64 (68); 14, 59 (62); 15, 1 (8); 19, 88 (92); 27, 197 (199); 34, 216 (22o); 4o, 26o (262); 43, 128 (133)

Nach § 33 Abs. 2 AFG hat die Bundesanstalt zudem berufliche Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (selbst) durchzuführen, wenn damit zu rechnen ist, daß geeignete Maßnahmen in angemessener Zeit nicht (frei) angeboten werden. Durch § 47 Abs. 3 AFG ist sie verpflichtet, Umschulungsmaßnahmen so früh wie möglich durchzuführen, wenn durch Umschulung Arbeitslosigkeit beschäftigter Arbeitnehmer vermieden werden kann.

Die Einschränkungen im Förderungsrecht, wie sie in den AFG-Änderungen zum Ausdruck kommen, widersprechen diesen Gesetzesaufträgen. Sie deuten vielmehr auf ein Denken in den Kategorien "Fürsorge und Bedürftigkeit" hin: die Zahlung von Unterstützungsleistungen, sei es als Versicherungsleistung (Arbeitslosengeld) oder staatliche Fürsorge (Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) wird gewährleistet; die vorbeugende Bildung - die auch zur Einrichtung eigener Bildungsmaßnahmen i.S. von §§ 33 Abs. 2 und 47 Abs. 3 AFG zwingen könnte - wird durch Gesetzesänderungen eingeschränkt.

Wenn aber die sozialstaatlichen Verpflichtungen des Staates im Leistungsbereich auch für den Bereich der beruflichen Weiterbildung gelten, muß korrespondierend auch das geänderte Grundrechtsverständnis zu einem - wie oben beschriebenen - Recht auf Weiterbildung des Einzelnen führen. Dies steht, um in der Diktion des Bundesverfassungsgerichts in seiner numerus clausus Rechtsprechung zu bleiben, unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann[57]. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, das auch einer der gesetzlichen Vorvehalte im AFG (§§ 1, 33) ist, zu achten.

---

57) BVerfGE 33, S. 3o3 ff. (333 ff.)

Dies bedeutet, daß Rechte des Einzelnen insbesondere da ihre Grenze finden, wo die wirtschaftliche Leistungsgrenze des Staates erreicht wird. Sozialpolitische Utopien, Bildung zum Null-Tarif sind nicht vom Grundrechtsverständnis des sozialen Leistungsstaats gedeckt.
Bei der Bildungsplanung im Spannungsfeld von individuellen Wünschen, gesellschaftlicher Nachfrage und volkswirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, ist zu berücksichtigen, daß eine unbegrenzte Mobilisierung der Finanzmassen durch übergroße Steuererhöhungen den Leistungsstaat auf lange Sicht in Grundrechtsdefizite bringt, auch dann, wenn auf eine ständige Steigerung des privaten Konsums zugunsten des öffentlichen Bedarfs und öffentlicher Investitionen verzichtet werden sollte[58)]

Der bereits mehrfach erwähnte Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gibt diesem daher auch aus haushaltspolitischen Erwägungen die Möglichkeit zur "Setzung von Prioritäten"[59)]. Steuerungsgesetze sind daher möglich und wichtig, da sie die Möglichkeit für elastische Maßnahmen bieten, die angesichts sozialer Veränderungen heute zu Grundrechtssicherung und Ausbau notwendig sind[60)].
Bei Steuerungsgesetzen ist jedoch besonders darauf zu achten, daß das Spannungsverhältnis zwischen zwei Rechtsgütern nicht dahingehend aufgelöst wird, daß eines der Rechtsgüter einseitig ausgeschaltet wird. Zwischen beiden betroffenen Rechtsgütern findet vielmehr eine Wechselwirkung statt. Wechselwirkung bedeutet, daß die jeweils in einer konkreten Lage betroffenen Rechtsgüter in ein Verhältnis der Abwägung gesetzt werden. Die wertsetzende Bedeutung eines Grundrechts erfordert es, daß dem Staat verwehrt ist, die grundrechtliche Gewährleistung mehr als notwendig oder gar gänzlich einzuschrän-

---

58) Häberle VVDStRL 3o, S. 43 ff. (119)
59) Bubenzer a.a.O., S. 358
60) Häberle, "Leistungsrecht"im sozialen Rechtsstaat a.a.O., S. 462

ken[61]. Die verfassungsrechtliche Bindung des Gesetzgebers bedeutet dort, wo eine wirtschaftspolitische Entscheidung auf Garantien, Freiheiten oder Rechte stößt, eine Grenze staatlichen Handelns. Die Umorientierung der Staatsaufgaben durch die Verfassungsidee des Sozialstaats begründet eine virtuell umfassende soziale Verantwortung des Staates und dabei insbesondere die Gewährleistung von Arbeit und sozialer Sicherheit[62].

C. Auswirkungen der Finanzlage der öffentlichen Haushalte auf die Ansprüche des Einzelnen auf Förderung der beruflichen Bildung

a. Beachtung des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" nach Art. 1o9 Abs. 2 GG

Die Verfassungsänderung des Jahres 1967, die zur Einfügung eines Absatzes 2 in Art. 1o9 GG[63] führte, kann zu keiner anderen Interpretation führen. Die aus der Grundgesetzänderung resultierende wirtschaftspolitische Verpflichtung des Staates auf Beachtung des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" (Art. 1o9 Abs. 2 GG) bei der Haushaltswirtschaft impliziert als Teil- und Zielgewährleistung auch die Sicherung der Vollbeschäftigung[64]; diese wiederum bedingt aktive Weiterbildungspolitik.

Das "gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht" ist ein unbestimmter Rechtsbegriff[65]. Er läßt einen Beurteilungs-

---

61) Maunz, Der Bildungsanspruch in verfassungsrechtlicher Sicht, a.a.O., S. 614
62) Badura, Grundprobleme des Wirtschaftsverfassungsrechts JuS 1976, S. 2o5 ff. (2o9)
63) 15. ÄndG vom 8.6.1967; BGBl. I, S. 1477
64) Scholz in Maunz/Dürig/Herzog, Art. 12, Anm. 46
65) Maunz in Maunz/Dürig/Herzog, Art. 1o9, Anm. 38

spielraum offen, der rechtlich nicht nachprüfbar ist, sondern durch wirtschaftspolitische Wertungen ausgefüllt werden muß. Verfassungsrechtlich ist nur nachprüfbar, ob dabei der Begriff des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts im Prinzip zutreffend ausgelegt und der durch den Begriff bezeichnete allgemeine Rahmen eingehalten worden ist[66].

Der Begriff ist dabei derart unbestimmt, daß an diesem Maßstab gemessene haushaltsrechtliche Maßnahmen wohl kaum mit dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit versehen werden können[67].

Die Verpflichtung aus Abs. 2 trifft dabei nur die staatlichen Organe. Rechtssubjekte werden weder unmittelbar noch mittelbar verpflichtet. Sie haben andererseits auch keine subjektiven Rechte, vom Staat bestimmte Maßnahmen zur Wahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zu verlangen[68].

Nähere Bestimmungen zur Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffs "gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht" beinhaltet das Stabilitätsgesetz vom 8.6.1967[69], das diesen Rechtsbereich für den Einzelnen konkretisiert und den Staat in seiner Handlungsweise konkret verpflichtet.

---

66) BVerfGE 13, S. 223 ff.; 39, 115
67) v. Mutius, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle VVDStRL 42, S. 147 ff. (157 Fußn. 37 m.w. Literaturnachweisen)
68) Maunz in Maunz/Dürig/Herzog a.a.O., Anm. 41
69) BGBl. I, S. 582

b. Die Bedeutung von § 1 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft für die Förderung der beruflichen Bildung (StWG)

§ 1 Satz 2 dieses Gesetzes enthält eine Umschreibung der als wesentlich erkannten Komponenten des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, ohne den Anspruch zu erheben, gegenüber neuen Erkenntnissen abschließend zu sein. Obwohl es sich somit bei § 1 Satz 2 StWG nicht um eine rechtlich abschließende und erst recht nicht um eine verfassungsrechtliche Definition handelt, sind die dort aufgeführten Komponenten dennoch aus heutiger Sicht richtungsweisend für die Klärung der Frage, was unter gesamtwirtschaftlichem Gleichgewicht zu verstehen ist[7o].

Nach § 1 Satz 2 StWG läßt sich der Inhalt des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts wie folgt umschreiben: Gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht bedeutet die gegenseitige Beeinflussung und Förderung von Maßnahmen zugunsten einer Stabilität des Preisniveaus, zugunsten eines hohen Beschäftigungsstandes, zugunsten einer gesunden Außenwirtschaft und zugunsten eines stetigen Wirtschaftswachstums. Das Gleichgewicht ist dann als vorhanden anzusehen, wenn alle vier Ziele in möglichst großem Umfang verwirklicht, wenn keines zurückgedrängt oder vernachlässigt wird.

Dabei ist allerdings nicht eindeutig, in welchem Verhältnis die vier Ziele zueinander stehen. Zum Teil wird die Auffassung vertreten, daß alle vier Ziele gleichrangig seien (sogen. magisches Viereck)[71]. Eine andere Auffassung sieht nur die Stabilität des Preisniveaus, einen hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftliches Gleichgewicht als die eigentlichen Zielkomponenten des gesamt-

---

7o) Maunz in Maunz/Dürig/Herzog a.a.O., Anm. 25
71) Bonner Kommentar Art. 1o9 Rdn. 114 (Vogel/Wiebel)

wirtschaftlichen Gleichgewichts an. Das Wirtschaftswachstum ist hiernach nicht primär eine Zielkomponente, sondern ständige Bedingung für alle Wirtschafts- und Finanzpolitik[72]. Dieser Auffassung ist zu folgen. Durch den Wortlaut "bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum" verweist der Gesetzgeber die Zielkomponente in die Rolle eines ernstlich zu berücksichtigenden, aber nicht in allen Phasen und unter allen Umständen unerläßlichen Programmpunktes. Die Gleichrangigkeit der anderen drei Ziele bedeutet, daß nicht eines zugunsten eines anderen vernachlässigt werden darf. So darf weder das Ziel der Preisstabilität Vorrang vor dem Ziel des hohen Beschäftigungsstandes haben, noch darf es umgekehrt sein. Die Sicherung der Vollbeschäftigung durch bewußte Inkaufnahme von inflationären Entwicklungen, wie sie offenbar in einigen anderen Staaten in der politischen Praxis hingenommen wird, wäre daher bei uns nicht zulässig[73].

Offensichtlich ist, daß das Ziel der Preisstabilität mit dem eines hohen Beschäftigungsstandes in einem gewissen Widerstreit stehen kann. Um beständig ein Gleichgewicht anzustreben, nur in den wenigsten Fällen wird es zu erreichen sein, sind die vom Gesetzgeber zu treffenden Maßnahmen vorrangig gegen das jeweils am stärksten bedrohte Ziel zu richten. Dabei dürfen die Steuerungsmaßnahmen der Regierung nicht lediglich kurzfristiger konjunkturpolitischer Art sein, sondern müssen auch längerfristig strukturpolitisch angelegt sein, was bedeutet, daß im modernen Industriestaat Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nie zugunsten von haushaltspolitischen Sparmaßnahmen geopfert werden dürfen[74].

---

72) Möller, Kommentar zum StWG § 1 Rdn, 12; Stern/Münch/Hansmeyer, Kommentar zum StWG § 1 Anm. IV 1
73) Maunz in Maunz/Dürig/Herzog a.a.O., Anm. 27
74) Maunz in Maunz/Dürig/Herzog a.a.O., Anm. 36

c. Beachtung des "gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts" und Ziele der §§ 1, 2 AFG

Diesem Postulat widersprechen die insbesondere nach dem Haushaltsstrukturgesetz 1975 und noch mehr nach dem Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz 1982 getroffenen Maßnahmen. Sie haben nicht nur zu einem erheblichen Rückgang bei den Teilnehmerzahlen an Maßnahmen der beruflichen Bildung, sondern auch zu einer beachtlichen Rechtsunsicherheit bei bereits in Bildungsmaßnahmen befindlichen Teilnehmern geführt. Eine vertrauensgetragene, zukunftsorientierte, verläßliche, den Arbeitsmarkt positiv gestaltende Bildungspolitik war nicht erkennbar. Der Bildungssuchende konnte sich vielmehr auf einem Experimentierfeld sehen. Förderungshöhe, Förderungsvoraussetzungen änderten sich ebenso wie Anforderungen an die einzelne Bildungsmaßnahme[75].

Es bleibt daher zu überprüfen, ob der Gesetzgeber die Interessen an einer Sanierung der öffentlichen Haushalte über die Zielvorgaben der §§ 1, 2 AFG gestellt und damit das aufgezeigte Spannungsverhältnis einseitig aufgelöst hat.

Dabei muß man sich zunächst noch einmal vor Augen führen, daß die Arbeitsförderung als staatliche Pflichtversicherung organisiert ist. Grundlegender Gedanke war nicht mehr, das Risiko des Einzelnen im Falle der Arbeitslosigkeit finanziell abzusichern, sondern rechtzeitig vorbeugende Maßnahmen gegen Schwierigkeiten am Arbeitsmarkt zu treffen. Hierfür wurden typisierende Regelungen geschaffen, die insbesondere bei der Ordnung von Massenerscheinungen notwendig und verfassungsrechtlich hinnehmbar sind[76].

---

75) vgl. im einzelnen oben Teil 2
76) BVerfG NJW 1979, S. 17o3 f. (17o3)

Der Versicherungsgedanke sollte insoweit aufrechterhalten bleiben, als die zu treffenden Maßnahmen durch gleiche Beitragsleistungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu erbringen waren.

An die Stelle des reinen Versicherungsdenkens trat ferner die Absicht, die Rücklagen der Bundesanstalt für Arbeit auch zu produktivem Einsatz der Mittel,zur Schaffung und Umstrukturierung von Arbeitsplätzen, d.h. zur Förderung des einzelnen Arbeitslosen, zu nutzen[77] (vgl. § 22o Abs. 1 AFG). Dies geschah aus dem Wissen, daß das Risiko der Arbeitslosigkeit nicht primär durch das Verhalten und das Schicksal des Einzelnen, sondern vor allem durch seine Abhängigkeit von der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung, von strukturellen und konjunkturellen Veränderungen sowie von saisonalen Einflüssen geprägt ist[78].

Das daraus ableitbare besonders bedeutsame Interesse der Allgemeinheit an der Gesunderhaltung des Arbeitsmarktes und damit an einer möglichst leistungsfähigen Arbeitsverwaltung führte dazu, daß über das Vorbild herkömmlicher Modelle hinaus, der Bund verpflichtet wurde, durch Darlehen oder Zuschüsse die durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verursachten Kosten zu übernehmen (§ 187 Abs.1 u. 2 AFG).

Dabei geht das heutige Gesetzesverständnis dahin, daß die Verpflichtung des Bundes aus Art. 12o GG ("der Bund trägt die Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluß der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe") auch die präventiven Maßnahmen umfaßt.

Gleichwohl ist aus dem Gesetz zu entnehmen (§ 168 AFG), daß grundsätzlich nur der Zugang zu den Leistungen der

---

77) BVerfG NJW 198o, S. 1738 ff. (1739)
78) BVerfG a.a.O., S. 1739

Arbeitsförderung haben soll, der Beiträge entrichtet hat. Der Gesetzgeber ist dann jedoch von Verfassungswegen nicht gehalten, Geldleistungen der Höhe nach in voller Äquivalenz zu den bis zum Zeitpunkt der Arbeitslosigkeit eingezahlten Beiträge festzusetzen[79]. Dies folgt bereits daraus, daß die individuellen Beiträge angesichts der für die Arbeitslosenversicherung typischen kurzen Anwartschaftszeiten, des extrem kurzen Bemessungszeitraums und der üblicherweise kurzen Leistungsbezugszeit ohnedies als vorrangiger Maßstab nicht in Betracht kommen. Die Gesamtleistung an Arbeitslosengeld steht im Einzelfall typischerweise nicht in einer Beziehung zur jeweiligen Beitragsleistung. Das ist auch eine Folge dessen, daß alle Arbeitnehmer ohne Berücksichtigung ihres individuellen Arbeitslosenrisikos gleichmäßig zur Beitragsleistung herangezogen werden[8o].

Damit ist klargestellt, daß Einschränkungen bei der Förderungshöhe auch dann vorgenommen werden können, wenn gleichzeitig die anspruchsbegründenden Beitragszeiten verlängert werden. Dies muß umsomehr gelten, wenn sich - bei größeren Krisen am Arbeitsmarkt - die Leistungsbezugszeit verlängert und dadurch die durch Beiträge erbrachten Haushaltsmittel schneller aufgebraucht werden. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in diesem Bereich ist - wie bereits dargestellt - groß.

Durch das Gebot einer budgetrechtlichen Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher Erfordernisse[81] in Art. 1o9 Abs. 2 GG wurde die Steuerungsmöglichkeit des Staates i.S.einer Ordnungsfinanzpolitik auch verfassungsrechtlich legitimiert. Expandiert der Leistungsstaat in einem nicht mehr finanzierbaren Umfang, muß es zwangsläufig zu Koordinationsstörungen kommen. Die Betonung der Grundsätze

---

79) BVerfG NJW 1979, S. 17o3 f. (17o4)
8o) BVerfG a.a.O., S. 17o4
81) vgl. Stern, Die Neufassung des Art. 1o9 GG, NJW 1967, S. 1831 ff. (1831)

von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist notwendige Reaktion, mit dem Ziel, die Einnahme- und Ausgabeseite rechtlich wieder in Übereinstimmung zu bringen[82]. In Zeiten, in denen die Preisstabilität besonders bedroht ist, muß der Gesetzgeber daher tätig werden, selbst wenn Budgetentscheidungen im Zeichen der Finanzknappheit, das Antasten bestehender Aufgaben/Ausgaben, zur Beeinträchtigung von Besitzständen führt[83]. Die vorübergehende Vernachlässigung eines der Ziele des Stabilitätsgesetzes ist möglich[84]. Diese Grundüberlegungen lagen den Spargesetzen im Bereich der beruflichen Weiterbildung zugrunde. Einschränkungen im Förderungsrecht waren erforderlich, weil Leistungsvermögen der Volkswirtschaft und finanzielle Stabilität der sozialen Sicherung einander bedingen und in einem untrennbaren Zusammenhang stehen: Nur das in einem bestimmten Zeitraum an Gütern und Diensten Erbrachte kann auch zur Verteilung zur Verfügung stehen. Wird dieser Sachverhalt ignoriert, wird z.B. das gesamtwirtschaftliche Leistungsvermögen dauerhaft durch einen überproportionalen Anstieg der staatlichen Transferzahlungen überfordert, dann werden die finanziellen Fundamente der sozialen Sicherung unterspült[85].

Die Schulden des Staates und die daraus entstandenen Zinsbelastungen haben zu Beginn der achtziger Jahre einen beträchtlichen Umfang angenommen. Nicht nur der Schuldenstand, sondern auch die jährliche Nettokreditaufnahme erreichte inzwischen ein Ausmaß, welches noch in den sechziger Jahren als unvorstellbar galt. Ständig steigende Zinsausgaben und geringe Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts engen den Handlungsspielraum des Staates zunehmend ein.

---

82) v. Mutius VVDStRL 42, S. 147 ff. (157)
83) vgl. Schuppert VVDStRL 42, S. 216 ff. (25o)
84) siehe oben S. 16o
85) Sozialbericht 1983 v. 23.12.83, BT-Drucksache 1o/842, S. 6

Das finanzpolitische Ausmaß der Zinslast ist z.Zt. außerordentlich groß. Im Jahre 1982 nahmen die Zinsausgaben des Staates rd. 67 v.H. seiner Nettokreditaufnahme in Anspruch. Es wäre ein verhängnisvoller Irrtum anzunehmen, daß durch immer weitere Steigerungen der Nettokreditaufnahme finanzpolitischer Spielraum zurückgewonnen werden könnte[86].

So sehr die Notwendigkeit zum Sparen im Leistungsbereich auch nachgewiesen und rechtlich legitimiert wurde, so sehr stellt sich auch die Frage, ob nicht der Staat die ihm zustehenden Steuerungsmöglichkeiten dadurch mißbraucht hat, daß er haushaltsrechtliche Grundsätze ("Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit") in das AFG mitaufgenommen hat und dadurch unzulässig in die Sachsubstanz dieses Gesetzes eingegriffen hat. Rechtlich stellt sich damit die Frage, ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt wurde oder gegen das Übermaßverbot verstoßen wurde. Eingriffe in Leistungsgesetze lassen sich nicht ausschließlich mit monetären Argumenten rechtfertigen. Sparen muß konzeptionell und prioritätsorientiert erfolgen. Lineares und globales Sparen im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes führte bisher zu weiterer Arbeitsmarktsteuerung und zu de facto Leistungsausschluß von Zielgruppen des § 2 AFG.

Die Leistungshöhe ist nach wie vor abhängig von dem vorerzielten Einkommen. Die unteren Einkommensgruppen, die in Zeiten wirtschaftlichen Aufschwungs ihren Lebensunterhalt durch Prämien und Überstundenvergütungen überproportional aufbessern, sind bereits dadurch getroffen worden, daß diese Extrazahlungen bei der Berechnung der Förderungsleistungen nach dem AFG nicht mehr berücksichtigt

---

86) Institut "Finanzen und Steuern": Die Wirkung der Verschuldung öffentl. Haushalte in mittelfristiger Sicht, Bonn 1983, S. 54

werden. Durch die weitere Verringerung des Förderungssatzes nach dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 ist hier eine Gruppe zur Haushaltssicherung herangezogen worden, die nur dann eine Chance auf Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt hat, wenn sie beruflich weitergebildet wird.

Das AFG, das 1969 über Motivation zur Teilnahme an beruflicher Bildung gelangen wollte, verstößt hier gegen seine eigene Grundphilosophie auch dann, wenn man mit den Begründungen der jüngeren Gesetzesnovellierungen eine Eigenbeteiligung der Arbeitnehmer voraussetzt und den materiellen Wert der erworbenen Bildung unterstreicht. Die Sicherung des Lebensunterhalts ist für die Mehrzahl der abhängig Erwerbstätigen - mangels finanzieller Rücklagen - notwendige Voraussetzung für die Teilnahme an Weiterbildung. Solange die Subsistenz nicht gesichert ist, ist mithin die Frage nach der Weiterbildungsmotivation irrelevant. Da das Unterhaltsgeld nach AFG keinen vollen Einkommensausgleich bietet, deckt es bei den untersten Einkommensgruppen nicht den Lebensunterhalt. Dieser Tatbestand allein erklärt, warum das AFG die geringe Partizipationsrate dieser Beschäftigungsgruppe an Weiterbildung in Vollzeitkursen kaum erhöhen konnte. Aber sogar ein voller Ausgleich ihres Einkommensausfalls während der Weiterbildung würde die Initiative dieser Personengruppen zur Teilnahme an Weiterbildung vermutlich nicht im gleichen Maße wecken wie die der wirtschaftlich Bessergestellten, die i.d.R. auch bezüglich ihrer Bildung privilegiert sind; denn schon das Eingeständnis, weiterbildungsbedürftig zu sein, bedeutet für viele eine schwer erträgliche Verunsicherung ihrer Selbsteinschätzung[87].

Offenkundig sind die Einschränkungen im Recht der beruflichen Weiterbildung nicht geeignet, das Ziel "sozialer

87) Edding, Struktur und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung, S. 1o3

Gerechtigkeit", wie sie in § 1 SGB-AT normiert ist, zu erreichen. Soziale Gerechtigkeit ist ein eigenes Ziel, ein "Hauptanliegen des sozialen Rechtsstaates"[88], das mit der Schaffung einer gerechten Gesellschaftsordnung umschrieben werden kann[89]. Lapidar läßt sich sagen, nicht der, der sich am besten auskennt, sondern der, der es am nötigsten hat (Bedarfsprinzip) sollte die Förderung beanspruchen können. Das Recht der beruflichen Bildung mit seinen Ausnahmeregelungen und seiner teilweise fehlenden Logik dient diesem Ziel nicht.

Diese Aussage wird verstärkt, wenn man das Maßnahmeangebot im Bereich der beruflichen Bildung einer genaueren Betrachtung unterzieht. Die Weiterbildung in der Bundesrepublik Deutschland ist überwiegend ausgelegt auf die Anpassung der technisch-instrumentellen Fertigkeiten und - zumindest mittelbar - auch der Einstellungen und Verhaltensweisen an das sozio-ökonomische System und dient damit eindeutig dem vom privatwirtschaftlichen Kosten-Ertrags-Kalkül bestimmten Wirtschaftsprozeß[90].

Problemgruppen des Arbeitsmarktes werden von diesem Maßnahmeangebot nur bedingt erreicht. Insbesondere der Personenkreis, der landläufig als nicht bildungsfähig betrachtet wird, hat bei der derzeitigen Maßnahmestruktur keine Chancen. Insbesondere solche Arbeitslose, die über keine allgemein anerkannten Schulabschlüsse verfügen oder

---

88) Regierungsbegründung zu § 1 SGB-AT,BT-Drucksache 7/868, S.

89) Burdenski/v.Maydell/Schellhorn, SGB-AT 1976 § 1 Anm. 6 Seit dem "Social Security Act"der Roosevelt Administration 1935 hat sich der Begriff der Sozialen Sicherheit als zusammenfassende Beschreibung zahlreicher Einzelrechtspositionen zum Schutz gegen ... Arbeitslosigkeit weltweit durchgesetzt. Er wird durch das SGB aufgenommen;vgl. Bericht der Sachverständigenkommission "Staatszielbestimmungen und Gesetzgebungsaufträge", 1983, S. 59 f.

90) Edding a.a.O., S. 106

soziale Defizite aufweisen, werden vom derzeitigen Weiterbildungssystem nicht erfaßt. Diese Ausgliederungstendenzen sind durch die Änderungsgesetze zum AFG verstärkt worden. Insbesondere § 36 Abs. 3 Satz 2 AFG wirkt eindeutig dem Gebot sozialer Gerechtigkeit entgegen, indem die Förderung einer Maßnahme dann ausgeschlossen wird, wenn die Eingliederung des Geförderten auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt im Anschluß an die Maßnahme ausgeschlossen erscheint. Bei angespannter Arbeitsmarktlage wird Weiterbildung durch diese Vorschrift per se in Frage gestellt, da nur in wenigen Berufsfeldern eine eindeutige Aussage zur beruflichen Unterbringung im Anschluß an Bildungsmaßnahmen getroffen werden kann. Noch einschneidendere Bedeutung hat diese Vorschrift für solche Arbeitslose, deren "Bildungsbibliographie"[91] bereits in früheren Phasen Defizite erlitten hat, weil eine Maßnahme, die die Gewähr einer Eingliederung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt bietet, kaum vorstellbar ist. Diese "Reformvorschrift" ist insofern besonders bedenklich, als § 36 AFG ursprünglich als Basis- und Grundnorm der präventiven beruflichen Weiterbildung verstanden wurde.

Auch die geänderten Zugangsvoraussetzungen des § 42 AFG haben dazu beigetragen, den faktischen Förderungsausschluß der Zielgruppen des § 2 AFG zu verstärken, setzen sie doch erhebliche berufliche Vorerfahrungen voraus, die bei Problemgruppen des Arbeitsmarktes oft nicht vorhanden sind.

Da auch arbeitsmarkteffektive Motivationsmaßnahmen (sieht man von Ansätzen in § 41a AFG ab) ebenso wenig vorhanden sind wie Maßnahmen zur Vermittlung "Sozialorientierter Allgemeinbildung"[92], beschränkt sich die Förderung der

---

91) Brandenburg, Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik, S. 152
92) Schröder, Prognos Gutachten a.a.O., S. 222

beruflichen Bildung überwiegend auf die herkömmliche Funktion der reaktiven Milderung und Beseitigung von Arbeitsmarktproblemen[93].

Hinzu kommt, daß durch das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz die Möglichkeiten der Verwaltung zur Verhängung von Sanktionen wesentlich erweitert wurden. Sowohl § 1o3 AFG, der die Verfügbarkeit und damit die Möglichkeit zum Zugang zu AFG-Leistungen regelt, als auch § 119 AFG, der die Sperrzeit, d.h. die Versagung der Leistungen, definiert wurden neu gefaßt und insbesondere auf den Bereich der Zuweisung in berufliche Bildungsmaßnahmen erweitert.

Es widerspricht den Grundgedanken des Gesetzes, in einem Bereich mit verstärkter Disziplinierung zu arbeiten, dessen Erfolg so sehr von der Motivation der Teilnehmer abhängt[94]. Wohl nicht nur zur Erreichung der Zielsetzung nach § 1 AFG, d.h. der Aufrechterhaltung und Erzielung eines hohen Beschäftigungsstandes, sondern auch im Hinblick auf die durch den Bezug von Leistungen erfolgte Belastung der Versichertengemeinschaft und der damit verbundenen haushaltspolitischen Auswirkungen sah sich der Gesetzgeber zu diesen Maßnahmen gezwungen[95].

Durch das Haushaltsstrukturgesetz wurde zudem der Begriff der "Zumutbarkeit" in das AFG eingeführt. Die Argumentation in Rechtsprechung und Schrifttum zu diesem Begriff geht dahin, daß die Notwendigkeit einer Zumutbarkeitsprüfung mit den der Solidargemeinschaft der Beitragszahler gegenüber obliegenden Pflichten zur Verringerung ungerechtfertigter Inanspruchnahmen der Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit begründet wird[96].

---

93) Brandenburg a.a.O., S. 153
94) Blankenburg, a.a.O., S. 193; Gagel MittAB 4/81, S.347
95) v.Maydell, Arbeitsförderungsgesetz und die dazugehörigen Nebengesetze in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung a.a.O., Bd. 1/79 S. 235 ff. (246)
96) v.Maydell, a.a.O., S. 248 m.w.N.; vgl. auch § 1o3 Abs. 2 AFG

Diese Argumentation, die - bei entsprechender Konkretisierung dessen was "zumutbar" ist - für den Bereich der Versicherungsleistungen richtig ist, kommt jedoch in Schwierigkeiten bei der beruflichen Bildung,deren Erfolg - so hat es auch der Gesetzgeber gewollt - abhängt von dem Willen des Einzelnen zur Bildung.

Die eindeutige Hinwendung in der Arbeitsförderung zu Steuerungsmaßnahmen unter besonderer Betonung haushaltsrechtlicher Gesichtspunkte ergibt sich auch aus § 6 a der Anordnung FuU in der Fassung vom 16.3.1982, wo die freie Wahl der Bildungsmaßnahme, die bisher nach Abstimmung mit der Bundesanstalt für Arbeit jedem Einzelnen im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften möglich war, ausgeschlossen und in die alleinige Verantwortung der Verwaltung (das Arbeitsamt "legt fest") gelegt wird. Die Zielbestimmungen der §§ 1,2 AFG stehen dieser Regelung entgegen: jede Bestimmung des AFG ist so auszulegen und jede Änderung ist daraufhin zu überprüfen, ob sie nicht in unangemessener Weise die Freiheit des Einzelnen einengt; d.h. auch bei der Entscheidung in der Wahl der Bildungsmaßnahmen einen zu geringen Spielraum läßt[97].

d. Rechtmäßigkeit der Änderungsgesetze im Bereich der beruflichen Bildung

Im Vorstehenden ist versucht worden nachzuweisen, daß die Ausgestaltung des Arbeitsförderungsgesetzes unter eindeutiger Schwerpunktsetzung zugunsten haushaltsmäßiger Erwägungen in einer Richtung erfolgt ist, die der Zielsetzung der §§ 1 und 2 AFG aber auch den Geboten des Sozialgesetzbuches nach "sozialer Gerechtigkeit" (§ 1 SGB-AT) und Verwirklichung des Rechtes auf individuelle Förderung

---

97) vgl. Gagel NJW 1979, S. 2225 ff. (2225)

der beruflichen Bildung in § 3 Abs. 2 Nr. 2 SGB-AT zuwiderläuft. Gleichwohl kann eine Verfassungswidrigkeit auch dann nicht angenommen werden, wenn man, wie hier vertreten, den verpflichtenden grundgesetzlichen Auftrag zur Weiterentwicklung des Freiheitsmittels Weiterbildung bejaht.

Zu unterscheiden ist zwischen der Richtigkeit und der Rechtmäßigkeit von Gesetzesvorhaben. Namentlich in der Sozialpolitik erschöpft sich die Zuständigkeit des Gesetzgebers nicht etwa darin, "allgemein anerkannte und von der jeweiligen Politik des Gemeinwesens unabhängige Gemeinschaftswerte"[98] zu schützen und zu fördern. Er kann darüber hinaus auch solche Interessen zum Anlaß von Eingriffen in die Grundrechtsordnung nehmen, "die ihm" - so das BVerfG - "nicht in diesem Sinne 'vorgegeben' sind, die sich vielmehr erst aus seinen besonderen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen ergeben, die er also erst selbst in den Rang wichtiger Gemeinschaftsinteressen erhebt"[99]. Dabei wird lediglich vorausgesetzt, daß die Anschauungen, Erwägungen und Wertungen des Gesetzgebers nicht "offensichtlich fehlsam oder mit der Wertordnung des Grundgesetzes unvereinbar" sind[100].

Die Wertungen des Gesetzgebers im Bereich der Arbeitsförderung sind insofern mit dem Grundgesetz in Einklang zu bringen, als dieser eine Mittel-Zweck Abwägung vornimmt, die unter besonderer Berücksichtigung des dem AFG vorgegebenen Versicherungsprinzips und des außenwirksamen Haushaltsgrundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfolgt. Daß hierin eine stärkere Zuwendung zum liberalen Rechtsstaat als zum sozialen Leistungsstaat erkennbar wird, führt noch nicht zur Verfassungswidrigkeit der Gesetze.

---

98) Martens VVDStRL a.a.O., S. 17
99) BVerfGE 13, 97 (107)
100) BVerfGE 13, 97 (107)

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bindet den Gesetzgeber insofern als die von ihm gewählte Maßnahme geeignet und erforderlich sein muß, um das angestrebte Ziel zu verwirklichen. Für die Beurteilung der Geeignetheit oder "Zwecktauglichkeit"einer Maßnahme steht dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum zu. Nur ein Gesetz, das zur Erreichung seines Zweckes "schlechthin untauglich" ist, kann deshalb verfassungsrechtlich beanstandet werden[1o1)].

Das BVerfG hat erst 1983[1o2)] entschieden, daß selbst die Systemwidrigkeit für sich allein nicht zur Verfassungswidrigkeit einer Vorschrift führe, da es dem Gesetzgeber obliege, nach welchem System er eine Materie ordne; diese Entscheidung obliege ihm ebenso wie die Zweckmäßigkeit einer Regelung, sofern sich sachliche Gründe dafür anführen ließen.

Bedenklich erscheint jedoch der Weg des Gesetzgebers, soziale Leistungsgesetze über Haushaltsstrukturgesetze und Haushaltsbegleitgesetze zu verändern[1o3)]:

Haushaltsstruktur- und -begleitgesetze erfahren ihre Existenzberechtigung aus der Pflicht zum Haushaltsausgleich. Die nachhaltige Steuerung des Verwaltungshandelns kann faktisch nicht einmal der Gesetzgeber mehr ändern, obwohl er doch über diese Gesetze beschließt, da bei Änderungen in diesen Haushaltsstruktur- und -begleitgesetzen sofort die Rahmendaten des Haushaltsplans, die bereits festliegen, geändert würden. Mit dieser Art Gesetze sind die Grenzen des Haushaltsrechts erreicht, teilweise überschritten, weil es sich um sogenannte Artikelgesetze handelt, deren normativ verbindlicher Geltungswille für den Außenrechtsbereich unbestreitbar ist. So hat insbesondere das Haushaltsbegleitgesetz 1984 ein-

---

1o1) Badura, JuS 1976 a.a.O., S. 2o9
1o2) BVerfGE NJW 1983, S. 621 f. (622)
1o3) siehe v.Mutius VVDStRL 42 a.a.O., S. 151 f., 188, 211

schneidende, fiskalisch bedingte Normierungen des Rechts der beruflichen Weiterbildung enthalten.

Für inhaltliche Reformen sind Haushaltsgesetze nicht geeignet.

Die Bundesrepublik Deutschland, die auf ihre Bildungstradition besonders stolz ist, kann den selbstgesetzten Zielen in der beruflichen Bildung auf diesem Wege nicht gerecht werden. Sie hat vielmehr ein richtungsweisendes Gesetzessystem zu einem Zeitpunkt, in dem dieses erst in Ausgestaltung begriffen war, aus Finanzierungsgründen ausgehöhlt; dies zu einem Zeitpunkt, da die "Bildungsrevolution"[1o4] gerade erst begonnen hat.

Konzeptionelle Sparpolitik, soll sie die Rechtsposition des Einzelnen nicht einschränken, sondern erweitern, darf am bisherigen Gesetzessystem nicht Halt machen, sondern muß das derzeitige Finanzierungssystem in Frage stellen. Einschränkungen der Rechtspositionen des Einzelnen in den Änderungsgesetzen zum AFG sind überwiegend bedingt durch das Festhalten am Finanzierungs- (d.h. Beitrags-) system des AFG, das den veränderten Anforderungen des Arbeitsmarktes, aber auch dem veränderten Grundkonsens der Gesellschaft nicht mehr entspricht.

D. Das Versicherungssystem als Hemmnis aktiver Arbeitsmarktpolitik

Das Versicherungssystem des AFG, das die gesamte Kostenlast den beitragspflichtigen Arbeitnehmern und Arbeitgebern auferlegt, war schon während der parlamentarischen Beratungen umstritten[1o5] und ist seitdem immer wieder in Frage gestellt worden[1o6].

1o4) Schröder, Prognos Gutachten a.a.O., S. 214
1o5) vgl. schriftl.Bericht des Ausschusses für Arbeit, BT-Drucksache V/411o, S. 4, S. 29
1o6) vgl. statt vieler Molitor Betrieb 71,1917 (1918)

Gegen die derzeitigen Finanzierungsvorschriften des AFG ist geltend gemacht worden, daß wichtige Leistungen nach diesem Gesetz, vor allem Berufsberatung und Bildungsförderung, in erheblichem Umfang auch solchen Personen zugute käme, die keine Beiträge zur Bundesanstalt entrichten, und daß diese Leistungen Aufgabe der Allgemeinheit und nicht der Beitragszahler seien. Daraus ist gefolgert worden, daß zur Finanzierung dieser Leistungen entweder Steuermittel bereitzustellen sind oder zumindest der Kreis der Beitragszahler erweitert werden muß.

Mit den jeweils geäußerten Bedenken und Vorschlägen hat sich der Bericht der Bundesregierung nach § 239 des Arbeitsförderungsgesetzes (Arbeitsförderungsbericht) vom März 1973[107] auseinandergesetzt und auch fünf verschiedene alternative Finanzierungsmodelle diskutiert.

Der Bericht kommt zu dem Ergebnis, daß für den Gesetzgeber kein zwingender Grund besteht, die Aufgabenverteilung und zusammen damit die Finanzierungsregelung zu ändern[108]. Eine Auseinandersetzung mit dem Arbeitsförderungsbericht und den dort dargestellten Lösungsansätzen soll hier nur eingeschränkt erfolgen, weil sie teilweise einer intensiven wirtschaftspolitischen[109] oder aber verfassungspolitischen[110] Auseinandersetzung bedürften, die nicht Thema dieser Arbeit ist. Hinzu kommt, daß die Argumentation im Arbeitsförderungsbericht, soweit sie arbeitsmarktbezogen ist, durch die tatsächliche, finanzielle und rechtliche Entwicklung überholt wurde.

---

107) BT-Drucksache 7/403, S. 51-64 und 67-69
108) a.a.O., Fußnote 105, S. 67, Ziff. 234; zu einem ähnlichen Ergebnis kommt Menke, a.a.O., S. 291, der sich ausführlich mit dem Arbeitsförderungsbericht auseinandersetzt.
109) "Sondersteuer"
110) "Arbeitsmarktabgabe"

a. Finanzierungsaspekte der Arbeitsmarktpolitik

Die ungünstige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt hat gezeigt, daß das Beitragssystem nur unzureichend in der Lage ist, die Finanzdecke zur Verfügung zu stellen, die zur Reaktion auf steigende Arbeitslosenzahlen erforderlich ist. Es ist dann erst recht nicht in der Lage, eine aktive Arbeitsmarktpolitik i.S. des AFG zu tragen. Während im Jahre 1980 das Haushaltsdefizit der Bundesanstalt für Arbeit, das durch Bundeszuschüsse zu decken war, 1,84 Mrd. DM betrug, waren 1981 8,2 Mrd. DM Bundeszuschüsse erforderlich, nachdem im Haushaltsplan 3,73 Mrd. DM[111] angesetzt worden waren. Die Konsequenzen, die der Gesetzgeber gezogen hat, sind im einzelnen in dieser Arbeit dargestellt worden. Die Bundesanstalt für Arbeit hat in ihren Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik[112] versucht, die Konflikte, die sich aus einer herkömmlichen statischen, fortgeschriebenen Haushaltspolitik für eine aktive Arbeitsmarktpolitik ergeben, aufzuzeigen.

Bei einer Zerlegung der Gesamtausgaben in operative Ausgaben und solche für Lohnersatzleistungen ergibt sich, daß eine programmorientierte Haushaltsplanung im Bereich der Bundesanstalt Hilfen nur in sehr eingeschränktem Umfange bieten kann. Der Planungs- und Zielvorgabespielraum der Bundesanstalt ist mit Blick auf den Umfang ihrer gesetzlichen Pflichtleistungen im Bereich der Lohnersatzzahlungen ganz außergewöhnlich gering und wird es wohl auch bleiben.

Der Anteil der operativen Ausgaben an den Gesamtausgaben der Bundesanstalt betrug 1970 77 %, 1973 72 %, auf Lohnersatzleistungen entfielen nur 23 % bzw. 28 %. Der Be-

---

111) vgl. zu den Daten: Geschäftsberichte der Bundesanstalt für Arbeit für 1980 und 1981

112) Überlegungen II a.a.O., S. 124-127

schäftigungseinbruch nach 1973 brachte dann eine völlige Umkehrung. Der Anteil operativer Ausgaben fiel auf 38,2 % in 1977, der der Lohnersatzleistungen stieg auf 61,8 %. Noch deutlicher wird diese Verengung der Aktionsmöglichkeiten an der Entwicklung der einzelnen Ausgabeposten. Setzt man die Ausgangsbasis der Ausgaben-Indices 1973 = 1oo, so stiegen die Lohnersatzleistungen über 256 in 1974 auf 525 in 1977. Die auf aktive Bewältigung der Beschäftigungs- und Qualifikationsdefizite gerichteten Ausgaben nahmen dagegen über 123 in 1974 auf lediglich 128 in 1977 zu. Programm- und Lohnersatzleistungen zusammengenommen stiegen über dem Indexwert 261 (entspricht 13,8 Mrd. DM) in 1976 auf 241 (entspricht 12,8 Mrd. DM) in 1977 an. Die individuelle und institutionelle Förderung der beruflichen Bildung fiel sogar noch hinter 1973 zurück: 1974 betrug der Indexwert dieser Ausgaben 117, 1977 82[113].

Die Analyse dieser Zahlen macht zwar auch deutlich, daß haushaltsrechtliche Konsequenzen zwingend waren, zeigt aber genauso deutlich den Bedarf an beruflichen Bildungsmaßnahmen: Bestimmte Arbeitskräftegruppen sind in Rezessionsphasen dem Beschäftigungsrisiko besonders stark ausgesetzt. Dazu gehören diejenigen, die durch Qualifikationsdefizite ohnehin benachteiligt sind, wie Un- und Angelernte, Frauen, ausländische Arbeitskräfte; ebenso ältere Arbeitnehmer, soweit sie nicht durch Tarifvertrag vor Entlassungen geschützt sind, und auch Jugendliche, die häufig infolge der weit verbreiteten Anwendung des Senioritätsprinzips Opfer des Personalabbaus wurden; während andere - etwa qualifizierte Fachkräfte - vom Konjunkturzyklus relativ stärker abgeschirmt sind[114].

---

113) Überlegungen II a.a.O., S. 124, 126
114) Maase/ Sengenberger: Wird Weiterbildung konjunkturgerecht betrieben?, MittAB 2/76, S. 166 ff.

b. Antizyklische Fortbildung und ihre Kosten

Traditionelle Anpassungen im Arbeitsvolumen bei Konjunkturrückgang, wie Kurzarbeit und Personalabbau, der mehr oder minder zu Arbeitslosigkeit führt, sind in vielerlei Hinsicht teuer. Sie bedeuten Einkommensverluste, brachliegende Produktionskapazität, psychische und soziale Schäden und andere unerwünschte Folgelasten. An diesen Kosten sind Aufwand und Erträge von Weiterbildung zu messen, um deren volkswirtschaftlichen und gesellschaftspolitischen Nutzen bewerten zu können.

Kurzarbeit ist längst nicht mehr das Medium, kurzfristige, meist saisonale Auftragslücken zu überbrücken. Manche Betriebe arbeiten seit Jahren mit größeren Einheiten kurz. Die Regelbezugsfrist gem. § 67 AFG ist für große Teile des Bundesgebietes durch Anordnung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung auf 24 Monate verlängert worden. Es sollte in diesem Zusammenhang überlegt werden, inwieweit die für Kurzarbeit entstehenden Kosten noch dem ursprünglichen Zweck, "dem Arbeitnehmer den Arbeitsplatz (auf Dauer) und dem Betrieb die eingearbeiteten Arbeitnehmer zu erhalten" (§ 63 AFG), dienen oder ob es nicht möglich ist, die Betriebsstätten zur Schulung der kurzarbeitenden und auch arbeitsloser Arbeitnehmer zu nutzen.

Einen ersten Ansatz in dieser Richtung enthält § 9 Abs.3 Anordnung FuU, wo es heißt:
"ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse besteht an ... beruflichen Bildungsmaßnahmen, die ein Betrieb bei einer besonders ungünstigen Beschäftigungslage für seine Arbeitnehmer, die andernfalls von Arbeitslosigkeit bedroht wären oder einen Anspruch auf Kurzarbeitergeld hätten, durchführt oder durchführen läßt und die nicht länger als 24 Monate dauern. Eine Förderung ist nur dann

zulässig, wenn der Betrieb seine Einrichtungen hierfür unentgeltlich zur Verfügung stellt."

Von dieser Bildungsmöglichkeit wird bisher kaum Gebrauch gemacht.

c. Ausgliederung der Ausbildungsförderung aus dem AFG

Aus dem im Ablauf dieser Arbeit Dargelegten ergibt sich, daß die Ausbildungsförderung kein harmonischer Baustein der Arbeitsförderung ist. Die Veränderungen des AFG haben die Förderung nach § 4o AFG kaum berührt. Dies folgt konsequenterweise daraus, daß Berufsausbildungsbeihilfe am Bedarf des Anspruchsinhabers und nicht an beitragspflichtigen Vorbeschäftigungszeiten orientiert ist.

Für die Zugehörigkeit der Ausbildung zur Arbeitsförderung lassen sich sicher Gründe anführen[115]. Zu nennen wäre insbesondere die Aufnahme der im Rahmen betrieblicher Berufsbildung Beschäftigter als Arbeitnehmer ins AFG in § 1o1 Abs. 2. Aus dieser Vorschrift, die dem Auszubildenden die Versicherungsleistungen des AFG und auch die der beruflichenBildung eröffnen, kann jedoch auch geschlossen werden, daß Leistungen der Arbeitsförderung gerade erst nach der Ausbildung beginnen sollen. Auszubildende sind die einzige Personengruppe, die im AFG mit zweierlei Status versehen ist und nach zwei verschiedenen Rechtsgrundsätzen (Bedarfsprinzip/Versicherungsprinzip) in einem Gesetz behandelt wird.

Für eine Finanzierung der Ausbildung aus Steuermitteln spräche, daß die Abgrenzung zwischen den Förderungsbereichen des AFG und des Bundesausbildungsförderungsgeset-

115) Haase, Berufsbildungsförderung, Bildungsanreiz und soziale Sicherheit, BArbBl. 197o, S. 74 ff. (76)

zes durch die Verzahnung von schulischer und betrieblicher Ausbildung zunehmend erschwert wird. Da der Anteil des schulischen Elements an der Berufsausbildung immer mehr wächst, verstärkt sich ohnehin der Trend zur Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Die weitgehende Ähnlichkeit der Sachverhalte und die Gleichrangigkeit der betrieblichen und der schulischen Ausbildung sprechen für eine Förderung nach einheitlichen Grundsätzen[116]. Die Regelungen des BAföG und der Berufsausbildungsbeihilfe sind zunehmend angeglichen worden. Im Rahmen der Überlegungen zu einer bundeseinheitlichen Regelung der Ausbildungsförderung für Schüler[117] sollte erwogen werden, die Ausbildungsförderung für Auszubildende miteinzubeziehen.

Die freiwerdenden Mittel könnten für die berufliche Bildung der Zielgruppen des § 2 AFG verwandt werden.

d. Vereinheitlichung des Leistungssystems im AFG

Das derzeitige Leistungssystem ermöglicht es, daß einzelne Arbeitnehmer verschiedene Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes ad indefinitum benutzen, ohne daß die gesetzlich vorgesehenen Ziele - Unterbringung auf dem Arbeitsmarkt - eintreten.

Insbesondere die Systeme der Arbeitslosenversicherung (§§ 1oo ff. AFG), der beruflichen Bildung (§§ 33 ff. AFG) und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 91 ff. AFG) sind nicht miteinander abgestimmt.

Ungereimtheiten lassen sich insbesondere an folgendem Beispiel nachweisen:

---

116) Arbeitsförderungsbericht, BT-Drucksache 7/4o3, S. 54

117) siehe Bericht der Bundesregierung gem. der Entschließung des Dt. Bundestages vom 16.12.1982, BT-Drucksache 1o/526

Ein Arbeitsloser, der bisher keinen Unterhaltsgeldanspruch hat und dessen Arbeitslosengeldanspruch erschöpft ist, wird in eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) eingewiesen, um diesen zu erwerben.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gelten - obwohl aus dem AFG-Haushalt finanziert - förderungsrechtlich als "normales" Arbeitsverhältnis. Obwohl ABM nach § 91 Abs. 3 Ziffer 1 AFG insbesondere der Schaffung der Voraussetzungen für die Beschäftigung von Arbeitslosen in Dauerarbeit dienen, werden sie benutzt, um die gesetzlichen Voraussetzungen für ein anderes Förderungsinstrument herbeizuführen. Die Haushaltsmittel gehen einem anderen in ABM beschäftigbaren Arbeitslosen verloren.

Ist die ABM abgelaufen kann es sein, daß sich die Förderungsvoraussetzungen geändert haben (z.B. durch Verlängerung der Anwartschaftszeiten; Neudefinition der Zugangsvoraussetzungen) und der ABM-Teilnehmer wird wieder arbeitslos.

Hat er einen Unterhaltsgeldanspruch erworben, kann er an einer Maßnahme der beruflichen Fortbildung und Umschulung teilnehmen. Wird er im Anschluß an die Bildungsmaßnahme arbeitslos, hat er einen neuen Arbeitslosengeldanspruch erworben, denn Zeiten der Teilnahme an einer beruflichen Bildungsmaßnahme sind gem. § 1o7 Abs. 1 Ziff. 5 AFG Beschäftigungszeiten gleichgestellt. Eine Dauerbeanspruchung der Förderungsleistungen in der hier beschriebenen Art ist sicher arbeitsmarktpolitisch nicht sinnvoll und kann sozialstaatlich nicht erwünscht sein.

Das derzeitige Förderungssystem entspricht weder den Grundsätzen sozialer Gerechtigkeit noch ist es - nach vielen Änderungen - zielorientiert i.S. einer möglichst weitgehenden Verwirklichung und Sicherung der Freiheit

des Einzelnen. Vielmehr hat sich der Steuerungscharakter der neu eingeführten Maßnahmen verstärkt, was insbesondere in der Umwandlung des Rechtsanspruchs im Bereich der Darlehensförderung in eine Ermessensleistung nach dem Haushaltsbegleitgesetz 1984 seinen Ausdruck fand[118].

Soll den Spargedanken Rechnung getragen werden aber gleichzeitig die Bildungsbereitschaft der Arbeitnehmer zum Zwecke der Erzielung eines hohen Beschäftigungsstandes geweckt werden, ist dringend eine Neustrukturierung des Förderungsrechts der beruflichen Bildung erforderlich. Die Rechtssphäre des Einzelnen, seine Rechte aber auch seine "Pflichtigkeit in der Gemeinschaft"[119] müssen neu definiert werden. Dabei muß das Versicherungssystem sinnvoll ergänzt werden, damit auch Problemgruppen, die nach bisherigem Recht keinen Zugang zur Bildungsförderung haben, nicht zu langfristigen Konsumenten von Sozialleistungen (Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe) werden, sondern über Weiterbildung bessere Chancen am Arbeitsmarkt erhalten. Dazu bietet sich eine Ausweitung des Darlehenssystems an.

Der Anspruch innerhalb des Arbeitsförderungsgesetzes auf Zuschußleistungen sollte vereinheitlicht werden, um das System gerechter zu machen[120]. Die soziale Absicherung darf nicht soweit gehen, daß mit minimaler Eigenleistung alle Ansprüche maximal ausgeschöpft werden können. Es gibt eine Grenze, von der ab der Leistungs- und Gefälligkeitsstaat sozialethisch korrumpiert und sozialgerechte Grundrechtsförderung gefährdet. Das humanisier-

---

118) siehe auch die Kritik von Hoppe, Das Haushaltsbegleitgesetz 1984, AuB 1984, S. 33 ff.

119) v.Maydell, Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes, a.a.O., S. 4o5 ff. (415)

12o) zur Mißbrauchsdiskussion siehe Karl Bräuer Institut, Heft 53, Zur Konslidierung der Bundesanstalt für Arbeit, S. 55 ff.

te Leistungsprinzip ist im Interesse der vom Sozialstaat zu begünstigenden Schwächeren unverzichtbar. Keine öffentlichen Leistungen ohne persönliche Leistungen! Weder Art. 2o I noch Art. 3 GG sind "leistungsfeindlich"[121]. Deshalb dürfen die Unterhaltsleistungen auch nicht - wie in der ersten Fassung des AFG - über dem Nettolohn liegen.

Es bleibt zu überlegen, ob Zeiten des Arbeitslosengeldbezuges auf Bildungsmaßnahmen anzurechnen sind und Beschäftigung in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen den Zugang zu Bildungsmaßnahmen ausschließt und umgekehrt. Beide Systeme sprechen unterschiedliche Zielgruppen an.

In jedem Fall ist es erforderlich, die Zugangsmöglichkeiten nach § 42 AFG zu vereinfachen und die Zuschußmöglichkeiten nach § 44 zu verbessern, damit das Arbeitsförderungsgesetz seinem Anspruch, präventiv orientiert zu sein, wieder gerecht werden kann und der operativ verwendete Haushaltsanteil zunimmt. Der Leistungsstaat muß Voraussetzungen und Bedingungen dafür schaffen, daß alle tatsächlich von der Freiheit gleichen Gebrauch machen können[122].

---

121) Häberle VVDStRL 3o, a.a.O., S. 134
122) Häberle VVDStRL 3o, a.a.O., S. 96

Schlußbemerkung/Folgerungen

1. Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 enthält in seinen grundlegenden Bestimmungen die Verpflichtung des Staates zu aktiver Arbeitsmarktpolitik.
   Für den Bereich der beruflichen Fortbildung und Umschulung bedeutet dies, daß der Staat zur Bereitstellung eines umfassenden Bildungsangebots verpflichtet ist.
   Aus der Erkenntnis, daß eine sich ständig wandelnde und fortentwickelnde Wirtschaftsstruktur qualifizierte Mitarbeiter benötigt, folgt als Konsequenz, daß der einzelne Arbeitnehmer die Chance zu lebenslangem Lernen erhalten muß: eine einmalige, nach der Schulausbildung erworbene Berufsausbildung reicht nur in den wenigsten Fällen für eine lebenslange Beschäftigung aus. Diese Rechtsgedanken fanden ihren Niederschlag in §§ 1, 2, 33 Abs. 2 AFG.

2. Aus der Verpflichtung zu aktiver Arbeitsmarktpolitik folgt nicht die Berechtigung des Staates zu einer Lenkung des Arbeitsmarktes und damit auch der beruflichen Bildung.
   Aus dem veränderten Verfassungsverständnis, der Interpretation des Sozialstaatsprinzips und der Neudefinition der Grundrechte als Teilhaberechte folgt, daß dem Einzelnen das Recht auf selbstbestimmte Berufswahlentscheidung - und dies nicht nur für die Erstausbildung - zusteht.

3. Das Grundgesetz gibt dem Einzelnen jedoch kein unmittelbares Recht gegen den Staat auf individuelle Förderung der beruflichen Bildung.
   Diese Aussage wird bestätigt durch die Ausformulierungen in den Sozialgesetzen.
   Das AFG enthält keine unmittelbaren Anspruchsnormen.

Der Allgemeine Teil des Sozialgesetzbuchs enthält in § 2 Abs. 2 lediglich die Verpflichtung zu möglichst weitgehender Verwirklichung sozialer Rechte. Grundgesetz, AFG und SGB-AT machen die Verwirklichung individueller Ansprüche von der Erfüllung weiterer Voraussetzungen abhängig.

4. Aus der dem Gesetzgeber gegebenen Gestaltungsfreiheit leitet sich die Befugnis zur Typisierung und zum Eingriff in Besitzstände ab. Die Rechtsposition des Einzelnen ist nur im Kernbestand geschützt. Diese Aussage findet ihre Rechtfertigung in Art. 3 GG und den Haushaltsgrundsätzen, die nicht nur im Grundgesetz (Art. 1o9 Abs. 2), sondern auch im AFG (§§ 33, 39) für den Bereich der beruflichen Bildung wirksam werden.

5. Die dem Staat garantierte Flexibilität ermöglicht ihm, bei sich verschlechternder Haushaltslage in Leistungsgesetze einzugreifen. Sie verpflichtet ihn jedoch auch, bei sozialem Wandel gestaltend tätig zu werden.
   Aus Art. 2o,. 3, 12 GG folgt, daß die Arbeitsmarktpolitik des Staates dann eingreifen muß, wenn neue Problemgruppen ohne berufliche Bildung nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt untergebracht werden können.
   § 2 AFG enthält diese Grundaussage ebenso wie § 3 SGB-AT.
   Eine Neudefinition des Begriffs der "arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit", wie er in AFG und AFuU enthalten ist, ist zwingend. Insbesondere § 36 Ziffer 3 Satz 2 kann dann nicht mehr bestehen bleiben, wenn man anerkennt, daß in Zeiten struktureller Veränderungen in der Wirtschaft berufliche Bildung für viele Arbeitslose der einzige Weg ist, sie wieder an einen sich ändernden Arbeitsmarkt heranzuführen.

6. Die Anerkennung des Vorstehenden bedingt und begründet das Erfordernis einer Neudefinition des Begriffs der beruflichen Bildung. Berufliche und allgemeine Bildung stehen heute nebeneinander und fließen ineinander über. Der Erwerb (allgemeinbildender) Schlüsselqualifikationen ist heute in vielen Bereichen wichtiger als der beruflicher Spezialkenntnisse. Die Strukturveränderungen am Arbeitsmarkt bedingen eine Neufassung von § 34 AFG, § 4 Abs. 4 Satz 3 AFuU ist nicht länger haltbar. § 41a, der in seiner derzeitigen Fassung ein Fremdkörper im System des AFG ist, könnte ein Ansatzpunkt für neue Förderungsinstrumentarien sein.

7. Die Ausdehnung des Bereichs der beruflichen Bildung muß nicht notwendigerweise zu einer Außerachtlassung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit führen. Differenzierte Lösungen können vielmehr zu Kosteneinsparungen führen.
   Bei der Entscheidung darüber, was wirtschaftlich und was sparsam ist, darf der Bereich der beruflichen Bildung nicht isoliert gesehen, sondern muß im Gesamtsystem des AFG betrachtet werden.
   Die nahezu ausschließliche Förderung von Antragstellern, die zuvor beitragspflichtig tätig waren (§ 44 AFG), führt nicht nur zum Ausschluß von Problemgruppen des Arbeitsmarktes, die nach § 2 AFG eine besondere Förderung erhalten sollten. Sie bewirkt zudem eine unbegrenzte (finanzielle) Inanspruchnahme konsumptiver Leistungen (Arbeitslosenhilfe), die auch dem zustehen, der die Anspruchsvoraussetzungen im Bereich der beruflichen Bildung nicht erfüllt. Zudem ermöglicht das derzeitige System des AFG die parallele oder auch sukzessive Inanspruchnahme mehrerer Förderungsinstrumente durch einzelne Antragsteller (ABM-FuU), was zu einer den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit widersprechenden Mittelverwendung führt.

Auch die Anrechenbarkeit von Zeiten der Arbeitslosigkeit auf die für den Eintritt in Bildungsmaßnahmen erforderlichen Beschäftigungszeiten (§ 42 Abs. 3 AFG) ist insoweit ein Systemfehler.
Der dem Wirtschaftlichkeitsprinzip innewohnende Nutzenmaximierungssatz - Mittel in gegebener Höhe so einzusetzen, daß sie die größtmögliche Zweckerfüllung bewirken[1] - wird durch das derzeitige System verletzt. Da Sparsamkeit nicht unbedingt Wirtschaftlichkeit mit sich bringen muß, ist es dringend erforderlich, das Förderungssystem insofern zu ändern als konsumptive Ausgaben zugunsten operativer Aufgaben verringert werden. § 44 AFG bedarf dabei ebenso der Änderung wie § 34 Abs. 1 Ziffer 3 letzter Halbsatz.

8. Die Beachtung dieser Grundsätze würde es zudem mit sich bringen, daß die ursprüngliche Intention des Arbeitsförderungsgesetzes, die Rechtsposition des Einzelnen zu stärken, wieder mehr in den Mittelpunkt rückte. Der Gesetzgeber ist dringend aufgerufen, die erforderliche Rechtsanpassung vorzunehmen. Zur Wahrung von Rechtsehrlichkeit ist es nicht damit getan, "das Recht auf dies oder das Recht auf das"[2] zu formulieren, sondern die tatsächlichen Voraussetzungen zur Wahrung der verfassungsmäßigen Freiheiten zu schaffen.
In der Bundesrepublik besteht ein weitgehender Konsens dahin, der Sorge für einen hohen Beschäftigungsstand und für die Ausbildung verfassungsrechtlichen Rang zuzuerkennen[3]; die verfassungsrechtliche Aufnahme einer Staatszielbestimmung für den Bereich der Arbeit wird angestrebt. Der Gesetzgeber sollte sich durch diese Bestrebungen ermutigen lassen, das Recht der beruflichen Bildung einer gründlichen Revision zu unterziehen.

---

1) Schuppert VVDStRL 42, a.a.O., S. 259
2) Guy Kirsch, FAZ v.16.1.1982, S.13 (Titel des Aufsatzes)
3) Bericht der Sachverständigenkommission "Staatszielbestimmungen - Gesetzgebungsaufträge, Bonn Dez. 1983, S. 77

A n h a n g

Anordnung über die individuelle Fortbildung und Umschulung vom 18. Dezember 1969 - Auszug

Allgemeine Bestimmungen

§ 1
Ziele der Förderung

Ziel der individuellen Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung der Erwerbstätigen ist es insbesondere, auf dem inländischen Arbeitsmarkt

1. die berufliche Beweglichkeit zu sichern oder zu verbessern,
2. einen beruflichen Aufstieg zu ermöglichen,
3. Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zu vermeiden oder zu beheben und
4. Arbeitslosigkeit sowie qualitative und quantitative Unterbeschäftigung zu verhüten oder zu beenden.

§ 2
Berufliche Fortbildung

(1) Die Förderung der beruflichen Fortbildung nach § 41 Abs. 1 AFG erstreckt sich auf die Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen, die insbesondere auf eines der in § 43 Abs. 1 AFG genannten Ziele ausgerichtet sind. Dazu zählen nicht Bildungsmaßnahmen, die zum Bereich der Allgemeinbildung, der Berufsausbildung oder der beruflichen Umschulung gehören. Allgemeinbildende Fächer, die dem Ziel der beruflichen Bildungsmaßnahmen dienen, können in angemessenem Umfang in den Lehrplan aufgenommen werden.

§ 3
Berufliche Umschulung

(1) Die Förderung der beruflichen Umschulung erstreckt sich auf die Teilnahme an Maßnahmen, die den in § 47 Abs. 1 Satz 1 AFG genannten Zielen dienen. Dazu zählen nicht Bildungsmaßnahmen, die zum Bereich der Allgemeinbildung gehören; § 2 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 4 gilt entsprechend. Die Förderung des Besuchs höherer Fachschulen für Sozialarbeit oder Ausbildungsstätten mit entsprechendem Ausbildungsziel aufgrund einer Anordnung nach § 242 Abs. 12 AFG geht der Förderung der Umschulung nach dieser Anordnung vor.

(2) Eine andere berufliche Tätigkeit im Sinne des § 47 Abs. 1 Satz 1 AFG ist eine Berufstätigkeit mit neuem Inhalt. Die Erlernung eines Berufes mit neuem Inhalt ist als berufliche Umschulung in der Regel nur zu fördern, wenn der Antragsteller zuvor mehr als drei Jahre beruflich tätig gewesen ist.

(3) Die Umschulung soll mit einem qualifizierenden Abschluß enden. Es ist darauf hinzuwirken, daß die Dauer der Maßnahme mit Rücksicht auf Lebensalter, berufliche Erfahrungen und Bewährungen kürzer als die Ausbildungszeit für Jugendliche bemessen wird.

(4) Für die Förderung der beruflichen Umschulung von Nichtdeutschen gilt § 2 Abs. 7 entsprechend.

§ 4
Interessengebundene Maßnahmen

Ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse im Sinne des § 43 Abs. 2 AFG besteht insbesondere, wenn die Fortbildung oder Umschulung die berufliche Beweglichkeit der Teilnehmer verbessert und

1. auf dem Arbeitsmarkt nicht oder nicht in ausreichender Anzahl verfügbare Fachkräfte herangebildet werden, deren Beschäftigung für die Sicherung oder die Besetzung anderer Arbeitsplätze notwendig ist,

2. Arbeitskräfte mit beruflichen Kenntnissen und Fertigkeiten, die durch die Maßnahmen vermittelt werden, für arbeitsmarktpolitisch erwünschte Betriebsansiedlungen oder -erweiterungen nicht oder nicht in ausreichender Anzahl verfügbar sind oder

3. Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung oder Mangel an Arbeitskräften auf andere Weise nicht verhütet oder beendet werden kann.

§ 7
Persönliche Voraussetzungen

(1) Personen, die sich beruflich fortbilden wollen, werden gefördert, wenn sie

1. eine für das Erreichen des Fortbildungszieles notwendige abgeschlossene Berufsausbildung oder angemessene Berufserfahrung oder beides haben,

2. eine die Beitragspflicht in der Arbeitslosenversicherung begründende Beschäftigung ausgeübt haben oder eine solche Beschäftigung ausüben wollen

und die Voraussetzungen der §§ 36 und 42 zweiter Halbsatz AFG erfüllen.

(2) Personen, die beruflich umschulen wollen, werden gefördert, wenn sie die Voraussetzungen des § 36 AFG erfüllen.

§ 8

Arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit

Die Förderung ist nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig, wenn der Erwerbstätige seine berufliche Beweglichkeit sichern oder verbessern oder beruflich aufsteigen will und durch die Teilnahme an einer Maßnahme arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Bedürfnissen besser entsprochen werden kann, als dies ohne eine berufliche Fortbildung oder Umschulung möglich wäre.

§ 9

Kannleistungen

(1) Personen, die keinen Rechtsanspruch auf Förderung haben, weil Voraussetzungen nach den §§ 2 bis 3, § 6 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 3 sowie § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 2 nicht erfüllt sind, können nach Maßgabe der §§ 46 und 48 AFG im Rahmen des § 19 zinslose Darlehen erhalten.

(2) Arbeitgebern kann im Rahmen des § 2o ein Einarbeitungszuschuß gewährt werden, wenn sie Arbeitnehmern, die zum Erreichen der vollen Leistungsfähigkeit notwendigen beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten in einem Arbeits- oder Heimarbeitsverhältnis am Arbeitsplatz vermitteln. Die Bestimmungen des Ersten Abschnitts gelten sinngemäß.

§ 2o

Einarbeitungszuschuß

(1) Die Höhe des Einarbeitungszuschusses richtet sich nach dem Unterschied zwischen der Minderleistung des einzuarbeitenden Arbeitnehmers und der angestrebten vollen Leistung.

(2) Ein Einarbeitungszuschuß kann auch im Anschluß an eine Maßnahme, die nach den §§ 11 bis 18 gefördert wurde, gewährt werden, wenn eine zusätzliche Unterweisung notwendig ist.

Literaturverzeichnis

Abelein, Manfred	Recht auf Bildung, DÖV 1967, S. 375-379
Badura, Peter	Grundprobleme des Wirtschafts-verfassungsrechts, JuS 1976, S. 205-213
Barnofski, Ulrich	Individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung, BArb.Bl. 1971, S. 109-114
Bartholomeyczik, Horst	Die Kunst der Gesetzesauslegung, 4. Aufl., Frankfurt 1967
Behrendt, Walter	Der Entwurf des Arbeitsmarktanpassungsgesetzes als Beginn einer aktiven Arbeitsmarktpolitik. in Bartholomäi/Bodenbender/Henkel/Hüttel (Hrsg.) Sozialpolitik nach 1945, Festschrift für Prof. Dr. Ernst Schellenberg zum 70. Geburtstag, 1. Aufl., Bonn 1977, S. 339-348
Blankenberg, Erhard	Koreferat zu Alexander Gagel, Überlegungen zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe des AFG, zur Reform des AFG und zur Rolle der Sozialwissenschaft, in: Schriften der Vereinigung für Rechtssoziologie, Bd. 4, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1. Aufl., 1980, S. 185-196
Böckenförde, Ernst Wolfgang	Die sozialen Grundrechte im Verfassungsgefüge, in: "Soziale Grundrechte", C.F. Müller-Verlag, Heidelberg, Karlsruhe 1981, S. 7-16
Bonner Kommentar	Loseblatt-Kommentar zum Bonner Grundgesetz Hamburg 1950; 49. Ergänzungslieferung, Oktober 1984
Karl-Bräuer-Institut	des Bundes der Steuerzahler Heft 53 Zur Konsolidierung der Bundesanstalt für Arbeit, Wiesbaden, Oktober 1982

Brandenburg, A. Günter	Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik - Ansätze zu einer arbeitsmarktorientierten Steuerung beruflicher Weiterbildung - in Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Nr. 96, 1975
Brinckmann/ Grimmer	Rechtsfragen der Weiterbildung, der Information und der Bildungsstatistik, in Dt. Bildungsrat (Herausgeber), Bd. 33, 1974, S. 67 ff.
Bubenzer, Rainer	Grundrechtsordnung als Legitimation für Staatsaufgaben im Weiterbildungsbereich in Recht der Jugend und des Bildungswesens, Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugenderziehung, Luchterhand Verlag, Heft 5 Sept./Okt. 1981, S. 35o-36o
Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung,	Sozialpolitische Informationen des BMA, Jahrgang III, Sonderausgabe Bonn 1969
Bundesanstalt für Arbeit	Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit Heft 1o, 1978
Bundesanstalt für Arbeit	Überlegungen I zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974
Bundesanstalt für Arbeit	(J. Kühl, A.G. Paul, O. Blunk) Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978
Bundesanstalt für Arbeit	Geschäftsberichte 197o, 1975, 198o, 1981
Burdenski, Wolfhart/ v.Maydell, Bernd/ Schellhorn, Walter	Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch, 2. Auflage 1981, Luchterhand, Neuwied, Darmstadt
Dahrendorf, Ralf	Bildung ist Bürgerrecht, 2. Aufl., Hamburg 1966

Edding, Friedrich	Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Struktur und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung - Eine Untersuchung zum Zusammenhang von Finanzierung und sachlicher Steuerung, Verlag Otto Schwartz & Co, Göttingen 1974
Forsthoff, Ernst	Rechtsstaat im Wandel Verfassungsrechtliche Abhandlungen, München 1964
Forsthoff, Ernst (Hrsg.)	Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit, Aufsätze und Essays, Darmstadt 1968
Friedmann, Wolfgang	Recht und Sozialer Wandel, Frankfurt/M. 1969
Gagel, Alexander	Das Verhältnis von Gesetz, Anordnung und Verwaltungsvorschriften unter besonderer Berücksichtigung von § 39 AFG, Arbeit und Beruf 12/1977, S. 397-4oo
Gagel, Alexander	Das 5. Gesetz zur Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes, NJW 1979, S. 2225-2228
Gagel, Alexander	Das Grundmodell des AFG - Zugleich Überlegungen zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe des AFG, zur Reform des AFG und zur Rolle der Sozialwissenschaften in Schriften der Vereinigung für Rechtssoziologie, Bd. 4: Arbeitslosigkeit als Problem der Rechts- und Sozialwissenschaften, Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1. Auflage 198o, S. 169-183
Gagel, Alexander	Die Bedeutung der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsforschung für die Rechtsfindung, Mitt AB 4/81, S. 345-349

Gagel, Alexander	Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zu unbestimmten Rechtsbegriffen im AFG Zweckmäßigkeit beruflicher Bildung, Zumutbarkeit der Arbeitsaufnahme, in: Arbeitsmarkt - ökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen, Hrsg. Michael Kittner, UTB 1132, C.F. Müller Verlag 1982, S. 341-354
Gagel, Alexander/ Jülicher, Friedrich	Arbeitsförderungsgesetz Beck'sche Kommentare zum Arbeitsrecht §§ 1 - 62 AFG Verlag C.H. Beck, München 1979
Gaulke, Klaus-Peter	Probleme der qualitativen Arbeitsmarktsteuerung Mitt AB 4/74, S. 377-383
Haase, Winfried	Berufsbildungsförderung, Bildungsanreiz und soziale Sicherheit, BArbBl. 197o, S. 74-78
Häberle, Peter	"Leistungsrecht" im sozialen Rechtsstaat in: Festschrift für Günther Küchenhoff 2. Halbband 1972, S. 453-474
Häberle, Peter	Grundrechte im Leistungsstaat VVDStRL Heft 3o, 1972, S. 43-141
Hennig, Werner	Grundsätze des Rechts der beruflichen Bildung nach der Rechtsprechung des BSG, Arbeit und Beruf 1/1975, S. 24-26
Hennig, Werner/ Kuhl, Horst/ Heuer, Ernst	Arbeitsförderungsgesetz, Kommentar Die WK-Reihe: Der Wirtschafts-Kommentar, Arbeits- und Sozialrecht, Band 15/16 (Nr. 65) Kommentator Verlag, Frankfurt/M. Stand: Oktober 1983
Herbst, Karl. W.	Gedanken zur künftigen Berufsbildung Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe, 1o/1969, S. 283-286

Heymann, Klaus Dieter/ Stein, Ekkehart	Das Recht auf Bildung, AöR Bd. 97, S. 185 ff.
Hofbauer, Hans	Wirksamkeit der beruflichen Erwachsenenbildung Mitt AB 1/79, S. 42-5o
Hofbauer, Hans	Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, Mitt AB 3/81, S. 246-259
Hofbauer, Hans	Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, Dieter Mertens (Herausgeber): Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung BeitrAB 7o 1982, S. 514-54o
Hofbauer, Hans/ Dadzio, Werner	Die Wirksamkeit von Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten für Arbeitslose nach § 41a AFG Mitt AB 4/82, S. 426-433
Hofbauer, Hans/ Dadzio, Werner	Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose Mitt AB 2/84, S. 183-2oo
Hofbauer, Hans/ Stooß, Friedemann	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Beruf und Berufsbildung, Abschnitt B, 1976
Hoppe, Werner	Zuschüsse an Arbeitgeber nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) Der Betrieb, 1972, S. 2398-24o3
Hoppe, Werner	AFG-Leistungsrecht wurde durch das Haushaltsstrukturgesetz geändert - Auch die arbeitsmarktbezogenen Förderungsvoraussetzungen wurden konkretisiert - Arbeit und Beruf 3/1976, S. 65-7o
Hoppe, Werner	Zur Auslegung des Begriffs der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit (§ 36 AFG) Arbeit, Beruf und Arbeitslosenhilfe 5/1973, S. 137-142

Hoppe, Werner — Zehn Jahre Unterhaltsgeld von der BA - Rechtsentwicklung dieser Förderungsleistung im vergangenen Jahrzehnt - Arbeit und Beruf 2/1978, S. 33-38

Hoppe, Werner — Berufliche Fortbildung im Sinne des AFG und die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts Sozialer Fortschritt 1977, S. 97-1o4

Hoppe, Werner — Hilfen des AFG zur Begründung von Arbeitsverhältnissen, Zuschüsse für die Einstellung entlasten den Arbeitsmarkt, Sozialer Fortschritt 9/1978, S. 193-198

Hoppe, Werner — Leistungen an Arbeitgeber nach dem Arbeitsförderungsgesetz - Finanzielle Hilfen der Bundesanstalt für Arbeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen, Der Betrieb 1979, S. 163-166

Hoppe, Werner — Das Haushaltsbegleitgesetz 1984 - Die Auswirkungen des Spargesetzes auf das AFG - Arbeit und Beruf 1984, S. 33-37

Hoppe, Werner/ Berlinger, Josef — Förderung der beruflichen Bildung, Loseblatt-Kommentar Asgard-Verlag, Sankt Augustin, Bd. 1, Stand März 1983

Institut "Finanzen und Steuern", Brief 226 — Die Wirkung der Verschuldung öffentlicher Haushalte in mittelfristiger Sicht, Bonn, August 1983

Ipsen, Hans Peter — Enteignung und Sozialisierung VVDStRL Bd. 1o, S. 74-119

Kaiser, Manfred — Berufliche Flexibilität - Konzeption, Befunde, Schlußfolgerungen, Kritik und Forschungsperspektiven Konzepte, BeitrAB 7o, 1982 S. 397-444

Keck, Eveline	Jugendliche ohne Berufsausbildung, Mitt AB 4/1983, S. 4o3-413
Kempen, Otto Ernst	Grundgesetz und Arbeitsmarkt UTB 1132, 1982, S. 129-153
Kirsch, Guy	Das Recht auf dies oder das Recht auf das FAZ v. 16.1.1982, S. 13
Kittner, Michael	Arbeitsmarkt und Recht - Eine Einführung in: Arbeitsmarkt - ökonomische, soziale und rechtliche Grundlagen, UTB 1132 C.F. Müller-Verlag 1982, S. 11-127
Kittner, Michael	Die Regulierung von Erwerb, Verwertung und Sicherung beruflicher Qualifikation durch Rechtsnormen, BeitrAB 66, 1982, S. 3o5-334
Klein, Friedrich	Die Grundrechte im demokratischen Staat, 1979
Maase, Mira/ Sengenberger, Werner	Wird Weiterbildung konjunkturgerecht betrieben? Über die Vereinbarkeit von betrieblicher Personalplanung und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik, Mitt AB 2/76, S. 166-173
Martens, Wolfgang	Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL Heft 3o, 1972, S. 7-42
Maunz, Theodor	Der Bildungsanspruch in verfassungsrechtlicher Sicht, in: Festschrift für Günther Küchenhoff, 2. Halbband, 1972, S. 6o5-616
Maunz/Dürig/ Herzog/Scholz	Grundgesetz, Kommentar - Band I Art. 1-15, - Band III Art. 83-146 Verlag Beck München, Stand: September 1983
v.Maydell, Bernd	Die "sozialen Rechte" im Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuches, DVBl. 1976, S. 1-6

v.Maydell, Bernd	Das Sozialrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in: Festschrift 25 Jahre Bundesverwaltungsgericht 1978, S. 4o5-416
v.Maydell, Bernd	Arbeitsförderungsgesetz und die dazugehörenden Nebengesetze in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung in: Wannagat (Hrsg.): Jahrbuch des Sozialrechts der Gegenwart Nachschlagwerk für Wissenschaft und Praxis, Bd. 1/79, S. 235-258
Menke, Heiko	Die Rechtsansprüche auf Bildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und nach dem Arbeitsförderungsgesetz, Dunker & Humblot, Berlin 1974
Mertens, Dieter/ Parmentier, Klaus	Zwei Schwellen - acht Problembereiche - Grundzüge eines Diskussions- und Aktionsrahmens zu den Beziehungen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem Konzepte, BeitrAB 7o, 1982, S. 357-378
Mertens, Dieter	Schlüsselqualifikationen, Thesen zur Schulung für eine moderne Gesellschaft, Mitt AB 1/74, S. 36-43
Mertineit, Walter	Bildungsrecht und Recht auf Bildung, in: Erwachsenenbildung heute S. 175 ff., Kiel 197o
Möller, Alex	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, Hannover 1968
Molitor, Bruno	Revisionsbedürftiges Arbeitsförderungsgesetz Der Betrieb 1971, S. 1917 ff.
v.Mutius, Albert	Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, VVDStRL Heft 42, 1984, S. 147-215

Nierhaus, Herbert — Weiterbildung für die 8oer Jahre
in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis,
Sonderheft Dez. 8o, Berlin 198o,
S. 3o ff.

Nierhaus, Herbert — Weiterbildung und Gewerkschaften
in: Recht der Jugend und des Bildungswesens
Zeitschrift für Schule, Berufsbildung und Jugenderziehung
Heft 5, Sept./Okt. 1981, S. 398-4o3

Ossenbühl, Fritz — Die Interpretation der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
NJW 1976, S. 21oo-21o1

Reuter, Lutz Rainer — Soziales Grundrecht auf Bildung,
DVBl. 1974, S. 7-19

Reuter, Lutz Rainer — Das Recht auf chancengleiche Bildung,
Schriftenreihe zur Geschichte und Politischen Bildung
Henn Verlag, Ratingen 1975

Rupp, Hans Heinrich — Vom Wandel der Grundrechte
AöR 1o1 (1976), S. 161 ff.

Sachverständigenkommission (Bericht der) — Staatszielbestimmungen
Gesetzgebungsaufträge
Der Bundesminister des Innern,
Der Bundesminister der Justiz (Hrsg.)
Bonn, Dezember 1983

Schmeling, Günter — Der allgemeine Teil des Sozialgesetzbuchs (SGB),
Soziale Sicherheit 1975,
S. 353-361

Schneider, Herbert — Neues Förderungsrecht setzt neue Akzente
Arbeit und Beruf 2/1976,
S. 36-38

Schneider, Herbert — Abgrenzungsprobleme und Regelungskompetenzen im Bereich der Förderung der beruflichen Bildung
Arbeit und Beruf 4/1978, S. 98-99

Schneider, Herbert — Erfahrungen mit "41a"
Arbeit und Beruf 4/1981,
S. 97-99

Schönefelder, Erwin/ Kranz, Günther/ Wanka, Richard — Arbeitsförderungsgesetz (AFG) Kohlhammer Kommentare, Stuttgart Stand: März 1984

Scholz, Rupert — Das Recht auf Arbeit Verfassungsrechtliche Grundlagen. Möglichkeiten und Grenzen der Kodifikation in: Böckenförde/Jekewitz/ Ramm (Hrsg.): Soziale Grundrechte, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, Karlsruhe 1981, S. 75-88

Scholz, Rupert/ Pitschas, Rainer — Sozialstaat und Gleichheit Sozialrechtsprechung - Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts, Bd. 2 Köln, Bonn, München 1979, S. 627-672

Schröder, Dieter — Wachstum und Gesellschaftspolitik - Gesellschaftspolitische Grundlagen der längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums - Prognos-Gutachten 1971 Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz

Schuppert, Gunnar Folke — Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, VVDStRL Heft 42, 1984, S. 216-266

Schwerdtfeger, Gunther — Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung 5. Auflage, München 198o

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg — Berufsbildungsbericht 1972

Siegers, Josef — Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit an Arbeitgeber Der Betriebs-Berater 2o/1979, S. 1o41-1o47

Stern, Klaus — Die Neufassung des Art. 1o9 GG NJW 1967, S. 1831-1837

Stern/Münch/ Hansmeyer — Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft Kommentar Stuttgart 1967

Stingl, Josef	Vom Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zum Arbeitsförderungsgesetz in: Bartholomäi/Bodenbender/Henkel/ Huttel (Hrsg.): Sozialpolitik nach 1945, Festschrift für Prof. Dr. Ernst Schellenberg zum 7o. Geburtstag 1. Aufl. Bonn 1977, S. 349-359
Thieme, Werner	Arbeitsförderung in der Sozialrechtsprechung in: Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundessozialgerichts Bd. 1 Köln, Bonn, München 1979, S. 361-39o
Wank, Rolf	Das Recht auf Arbeit im Verfassungsrecht und im Arbeitsrecht - Schriften zum Arbeitsrecht Bd. 9 Athenäum 198o, Königsstein/Ts.
Wohlleben, Reinhard	Erfahrungen mit Maßnahmen nach § 41a AFG in: DGB Gewerkschaftliche Bildungspolitik 2/83, S. 23-27
Zacher, Hans	Das Sozialgesetzbuch und sein Allgemeiner Teil, BayVBl, 1976, S. 552-559
Zacher, Hans	Was kann und soll das Sozialgesetzbuch leisten? Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung 1977, S. 145-157
Zekorn, Klaus	Berufliche Fortbildung BArbBl. 1967, S. 678-683
Zekorn, Klaus	Zur beruflichen Umschulung BArbBl. 1969, S. 75-79
Zekorn, Klaus	Umfassende Förderung der beruflichen Bildung BArbBl. 1969, S. 337-341

Entscheidungen des Bundessozialgerichts

BSGG 7, 8
BSGE 1o, 64
BSGE 14, 59
BSGE 15, 1
BSGE 15, 71
BSGE 19, 88
BSGE 26, 155
BSGE 27, 197
BSGE 34, 216
BSGE 35, 164
BSGE 36, 296
BSGE 37, 163
BSGE 38, 138
BSGE 38, 174
BSGE 38, 274
BSGE 38, 282
BSGE 39, 189
BSGE 4o, 234
BSGE 4o, 26o
BSGE 41, 241
BSGE 43, 128
BSGE 52, 5

Breithaupt 77, 552 - Sammlungen von Entscheidungen
Breithaupt 78, 78 aus dem Sozialrecht

BSG v. 22.1o.74 7 RAr 65/73
BSG v. 6. 3.75 7 RAr 1o4/73
BSG v. 27. 1.77 7 RAr 16/75

SozR 41oo § 36 Nr. 4
SozR 41oo § 36 Nr. 14
SozR 41oo § 36 Nr. 16
SozR 41oo § 41 Nr. 28
SozR 41oo § 151 Nr. 7
SozR 446o § 6 Nr. 8

A.u.B. 76, 378

Entscheidung der Landessozialgerichte

LSG Hamburg v. 13.4.73 - VI ARBf 9/72

Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BVerfGE 1, 14o
BVerfGE 4, 7
BVerfGE 5, 85
BVerfGE 6, 32
BVerfGE 7, 198
BVerfGE 7, 2o5
BVerfGE 7, 377
BVerfGE 7, 397
BVerfGE 8, 326
BVerfGE 13, 97
BVerfGE 13, 223
BVerfGE 17, 319
BVerfGE 18, 121
BVerfGE 21, 12
BVerfGE 21, 73
BVerfGE 21, 245
BVerfGE 22, 18o
BVerfGE 23, 242
BVerfGE 31, 264
BVerfGE 33, 125
BVerfGE 33, 3o3
BVerfGE 39, 115
BVerfGE 39, 169
BVerfGE 43, 34
BVerfGE 43, 291
BVerfGE 49, 26o
BVerfGE 49, 28o

NJW 1979, 17o3
NJW 198o, 1738
NJW 1983, 621

Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts

BVerwGG 11, 97
BVerwGE 16, 218
BVerwGE 18, 251
BVerwGE 27, 36o

JZ 7o, 23

Bundestagsdrucksachen

BT-Drs. V/151
BT-Drs. V/887
BT-Drs. V/2291
BT-Drs. V/3764
BT-Drs. V/411o
BT-Drs. zu BT-Drs. V/411o
BT-Drs. zu BT-Drs. V/414o
BT-Drs. VI/ 925
BT-Drs. 7/4o3
BT-Drs. 7/2722
BT-Drs. 8/2624
BT-Drs. 8/2914
BT-Drs. 9/846
BT-Drs. 9/966
BT-Drs. 9/214o
BT-Drs. 1o/335
BT-Drs. 1o/526
BT-Drs. 1o/69o
BT-Drs. 1o/842

Bundesratsdrucksachen

BR-Drs. 575/75

Lebenslauf

Geburtstag:	26.05.1949	
Familienstand:	verheiratet	
Schulausbildung:	1955 - 1959	Sturmiusschule, Fulda
	1959 - 1967	Freiherr-vom-Stein-Schule, Fulda, - neusprachliches und naturwissenschaftliches Gymnasium - Fulda
	19.06.1967	Abitur
Berufsausbildung:		Studium der Rechtswissenschaften
	1967 - 1969	Justus-Liebig-Universität, Gießen
	1969 - 1972	Philipps-Universität, Marburg
	06.07.1972	1. Juristische Staatsprüfung
	1972 - 1975	Referendarausbildung
	14.02.1975	2. Juristische Staatsprüfung
Beruflicher Werdegang:	seit 1975	Bundesanstalt für Arbeit
	davon 1977 - 1979	Internationale Arbeitsorganisation, Regionalbüro für Asien und Pazifik, Bangkok/Thailand